

FIRDAUS, SH.MH

Kalimedia

Sistem PEMERINTAHAN INDONESIA *Kajian Hukum Tata Negara*



SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA

Kajian Hukum Tata Negara

FIRDAUS, SH.MH

 Kalimedia



FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM UIN RIAU

SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA
Kajian Hukum Tata Negara

Penulis: Firdaus
Desain sampul dan Tata letak: Yovie AF

ISBN: 978-623-7885-19-1

Penerbit:
KALIMEDIA
Perum POLRI Gowok Blok D 3 No. 200
Depok Sleman Yogyakarta
e-Mail: kalimediaok@yahoo.com
Telp. 082 220 149 510

Bekerjasama dengan:
Fakultas Syariah dan Hukum
UIN Sultan Syarif Kasim Riau

Distributor oleh:
KALIMEDIA
Telp. 0274 486 598
E-mail: marketingkalimedia@yahoo.com

Cetakan pertama, Agustus 2021

Hak cipta dilindungi undang-undang
Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan
dengan cara apapun tanpa ijin tertulis dari penerbit

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, segala puji hanya milik Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karuniaNya kepada Penulis. Akhirnya penulisan buku ini berhasil diselesaikan dalam waktu yang tidak terlalu lama. Shalawat dan salam buat teladan ummat sepanjang masa, Nabi Muhammad SAW yang telah berjasa besar dengan segenap pengorbanan, beliau berhasil mengantarkan ummat manusia kejalan yang diridhoi Allah SWT.

Buku ini merupakan hasil revisi dari Tesis Penulis pada Program Magister Ilmu Hukum Universtias Islam Indonesia Yogyakarta pada tahun 2002. Dalam penulisan buku ini penulis telah banyak mendapatkan masukan dan saran dari berbagai pihak. Oleh karena itu selayaknya penulis mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya.

Harapan penulis semoga Allah SWT menerima amal kebaikan mereka dan membalasnya dengan balasan yang

Ekonomi Islam Ditinjau dari Beberapa Aspek

setimpal. Semoga buku ini bermanfaat dan bisa menambah khasanah ilmu pengetahuan. Terima kasih.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb

Pekanbaru, Maret 2021

FIRDAUS, SH.MH

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Sistem Pemerintahan Indonesia	1
B. Tujuan dan Kegunaan Kajian	11
C. Teori Sistem Pemerintahan	12
D. Metode Penulisan	18
BAB II : BENTUK NEGARA DAN SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA	21
A. Bentuk Negara	21
1. Negara Kesatuan	22
2. Negara Indonesia Berbentuk Republik	23
3. Negara Republik Indonesia adalah Negara yang Berdaulat	25
4. Republik Indonesia adalah Negara yang Berkedaulatan Rakyat	26
5. Negara Republik Indonesia Melindungi Segenap Bangsa Indonesia	28

6. Negara Republik Indonesia Melindungi Seluruh Tumpah Darah Indonesia	29
B. Sistem Pemerintahan	30
C. Kedaulatan Rakyat	39
D. Prinsip Pembagian Kekuasaan	49
 BAB III: KONSTITUSI SEBAGAI UNSUR POKOK	
PENYELENGGARAN NEGARA	61
A. Sejarah dan Pengertian Konstitusi	61
B. Arti Penting Konstitusi dalam Negara Hukum	71
C. Pemerintahan menurut Konstitusi	81
D. Sistem Ketatanegaraan menurut Konstitusi Indonesia	86
 BAB IV: SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA	
SEPANJANG KONSTITUSI	113
A. Latar Belakang Penerapan Sistem Pemerintahan Indonesia dalam Sepanjang Konstitusi	113
1. Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945)	113
2. Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 (Konstitusi RIS 1949)	127
3. Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950)	134
4. Kembali Kepada UUD 1945 (Dekrit Presiden 5 Juli 1959) Sampai dengan Keruntuhan Orde Baru	139

5. Perubahan (Amandemen Pertama, Kedua, Ketiga dan Keempat UUD 1945)	149
B. Format Ideal Sistem Pemerintahan yang Diinginkan oleh Konstitusi Indonesia pada Masa yang Akan Datang	159
BAB V: PENUTUP	169
DAFTAR PUSTAKA	173
BIODATA PENULIS	179

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Sistem Pemerintahan Indonesia

Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*), pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi (hukum dasar) tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas), begitu bunyi penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Artinya segala sesuatu yang menyangkut kepada penyelenggaraan negara dan pemerintahan harus berpedoman kepada hukum yang telah ditetapkan.

Negara hukum adalah suatu negara yang di dalam wilayahnya terdapat alat-alat perlengkapan negara, khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakan-tindakannya terhadap para warga negara dan dalam hubungannya tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku, dan semua orang dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.¹

¹ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Ilmu Negara Hukum dan Politik* (Jakarta: Eresco, 1981), hal. 37.

Pengertian negara hukum sebagaimana yang diungkapkan di atas dapat dimengerti bahwa negara hukum merupakan negara yang aparatur negara dan warga negaranya dalam bertindak laku dan berinteraksi sosial dibatasi oleh hukum. Adanya pembatasan oleh hukum bukan berarti memberikan ruang gerak yang sempit, namun hal itu hanya sebatas demarkasi agar tidak terjadi kesewenang-wenangan dan sikap arogansi dalam hidup bernegara, dan dalam rangka menegakkan keadilan sosial.

Negara Indonesia yang telah mengaku sebagai sebuah negara hukum, maka sebagai konsekwensinya segala tindakan yang dilakukan baik oleh aparatur negara maupun warga negaranya harus senantiasa berdasarkan/didasarkan kepada hukum. Artinya segala sesuatu yang tidak memperoleh legalitas hukum dipandang sebagai tindakan yang tidak dapat dibenarkan menurut hukum. Adapun model hukum yang perlu dikembangkan, yakni hukum yang ditentukan dan tumbuh secara demokratis yang bersumber pada kedaulatan rakyat dan konstitusi.

Dalam melaksanakan roda kenegaraan, Indonesia menganut asas atau sistem kedaulatan rakyat. Hal ini nyata dari bunyi Pasal 1 ayat (2), bahwa “Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”.²

Dengan demikian, berdasarkan UUD 1945 kedaulatan rakyat itu telah diwakilkan kepada Majelis Permusyawa-

² Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945* (Yogyakarta: Liberty, 1998), hal. 10.

ratan Rakyat sebagai Lembaga Tertinggi Negara. Berdasarkan UUD 1945 Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang kekuasaan negara yang tertinggi (*Supremacy of the people's Consultative Assembly*). Menurut Ilmu Hukum, supremasi suatu lembaga negara, apakah namanya Parlemen atau Nasional Assembly, mengandung dua prinsip penting:³

1. Badan berdaulat itu mempunyai "*legal power*", kekuasaan berdasarkan hukum untuk menetapkan segala sesuatu yang telah ditegaskan oleh konstitusi. Sebagaimana menurut UUD 1945, yaitu untuk menetapkan UUD dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (Pasal 3), memilih Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 6 ayat 2) dan mengubah UUD (Pasal 37).
2. Di samping itu tidak ada suatu otorita tandingan (*no rival authority*), baik perorangan atau badan yang mempunyai kekuasaan untuk melanggar atau menyampingkan sesuatu yang telah diputuskan oleh badan berdaulat itu.

Kedaulatan yang dipegang oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut merupakan penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia, yang harus dijunjung tinggi sesuai dengan konstitusi (UUD). Dalam melaksanakan tugas pemerintahan Majelis menyerahkan mandatnya

³ Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, hal.11. Lihat pula Dahlan Thaib, *Pancasila Yuridis Ketatanegaraan*, Edisi Revisi (Yogyakarta: UUP AMP YKPN, 1994), hal. 78.

kepada Presiden, dan harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis.

Apabila dilihat dari sistem pemerintahan, maka Indonesia sebagai negara yang menganut sistem pemerintahan modern saat ini dapat dikatakan belum memiliki sistem pemerintahan yang jelas. Pandangan ini setidaknya didasarkan kepada alasan, bahwa dikalangan ahli hukum tata negara masih banyak silang pendapat mengenai sistem pemerintahan yang diterapkan di Indonesia.

Hal ini sebenarnya sudah berawal dari perdebatan pada sidang-sidang BPUPKI (Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia), yangmana dalam rancangan Undang-Undang Dasar pada tanggal 15 Juni 1945 disebutkan, bahwa sistem pemerintahan adalah presidensial. Dalam sistem ini Presiden mempunyai kekuasaan yang besar, baik dalam bidang eksekutif maupun dalam bidang legislatif. Lebih dari itu selama belum terbentuk MPR berdasarkan Undang-Undang Dasar tersebut, seluruh kekuasaan dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite Nasional.⁴

Tatanan pemerintahan seperti yang dirancang BPUPKI bukan tidak ada bahayanya. Oleh karena itu dalam sidang pada tanggal 15 Juli 1945, anggota Surjo menyarankan agar lebih dipertegas rumusan sumpah jabatan Presiden agar tidak mementingkan diri sendiri. Walaupun saran ini

⁴ Sekretariat Negara RI, *Risalah Sidang-Sidang BPUPKI dan PPKI 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945* (Jakarta: 1998), hal. xxxviii.

ditolak oleh anggota Wurjaningrat, Sukardjo dan Sutardjo, namun ketua Panitia Kecil Soepomo menjelaskan bahwa bunyi sumpah Presiden tersebut sudah mengandung arti akan menjauhkan kepentingan diri sendiri. Pembahasan mengenai risiko kekuasaan Presiden yang terlalu besar tersebut tidak dilanjutkan, dengan pengertian bahwa jika diperlukan nanti dapat diadakan penyempurnaan yang diperlukan.⁵

Selanjutnya apabila dilihat dari posisi Presiden yang diangkat oleh MPR dan harus bertanggungjawab kepada MPR, maka disini terlihat bahwa sistem pemerintahan adalah parlementer. Namun apabila dilihat dari posisi menteri sebagai pembantu Presiden yang diangkat dan diberhentikan, serta bertanggungjawab kepada Presiden, di sini terlihat pula bahwa sistem pemerintahan adalah parlementer. Dari kenyataan ini memang belum terlihat dengan jelas bahwa dalam konstitusi (UUD 1945) sistem pemerintahan mana yang dianut Indonesia.

Melalui pendekatan sistem pemerintahan tersebut, maka kekuasaan MPR untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, MPR dapat dikategorikan sebagai *electorate* (dewan pemilih). Menurut Sri Soemantri *electorate* merupakan ciri sistem pemerintahan presidensial. Ada tiga kemungkinan dalam sistem pemerintahan presidensial. Pertama, adanya warganegara yang mempunyai persyaratan tertentu untuk melakukan pemilihan presiden

⁵ Sekretariat Negara RI, *Risalah Sidang-Sidang BPUPKI dan PPKI 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945* (Jakarta: 1998), hal. xxxviii.

seperti di Philipina berdasarkan konstitusi 1986; Kedua, berbentuk *electoral collage* (dewan pemilih) seperti pemilihan Presiden Amerika Serikat; Ketiga adalah berbentuk suatu badan perwakilan/permusyawaratan rakyat seperti MPR di Indonesia.⁶

Meskipun demikian sistem pemerintahan menurut UUD 1945 tidak dapat digolongkan sebagai penganut sistem pemerintahan presidensial karena adanya pertanggungjawaban Presiden kepada MPR, yang menunjukkan kepada sistem pemerintahan parlementer.

Selanjutnya Sri Soemantri M, menggolongkan sistem pemerintahan yang ada dalam UUD 1945 adalah sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer. Pendapat ini berdasarkan ciri-ciri:⁷

Sebagaimana halnya di Amerika Serikat, sistem presidensial kekuasaan eksekutif dipegang oleh satu orang pejabat (presiden), para menteri merupakan pembantu presiden yang diangkat dan diberhentikan oleh presiden. Hal ini sesuai dengan Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 17 UUD 1945, serta penjelasan tentang sistem pemerintahan negara angka VI dan VII yang menegaskan para menteri tidak bertanggungjawab kepada DPR serta DPR tidak dapat

⁶ Sri Soemantri M, "Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945", dalam Sri Soemantri M dan Bintan R. Saragih (penyunting), *Ketatanegaraan Indonesia dalam Kehidupan Politik di Indonesia*, cet.1 (Jakarta: Sinar Harapan, 1993), hal. 45.

⁷ Sri Soemantri M. *Persepsi Terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang Tubuh UUD 1945* (Bandung: Alumni, 1987), hal. 58-59.

membubarkan kabinet dan DPR tidak dapat dibubarkan oleh presiden.

Adapun sistem parlementer ialah presiden yang dipilih oleh MPR harus bertanggungjawab kepada MPR, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 ayat (2) dan penjelasan sistem pemerintahan negara angka III, menegaskan bahwa presiden tunduk dan bertanggungjawab kepada MPR. Oleh karena itu Sri Soemantri berpendapat bahwa sistem pemerintahan yang dianut oleh UUD 1945 adalah sistem campuran.⁸

Di sisi lain Ismail Suny mengemukakan bahwa sistem pemerintahan menurut UUD 1945 mempunyai kesamaan dengan sistem parlementer maupun sistem presidensial.⁹ Di lain pihak Harmaily Ibrahim dan Moh. Kusnardi dengan alasan yang tidak jauh berbeda sebagaimana dikemukakan oleh Sri Soemantri M dan Ismail Suny menyatakan, bahwa sistem pemerintahan UUD 1945 adalah quasi presidensiil.¹⁰

Selanjutnya A. Hamid S. Attamimi menyatakan bahwa Indonesia sebenarnya menganut sistem pemerintahan presidensial murni sebagaimana yang dianut oleh Amerika Serikat, perbedaannya hanya terletak pada cita

⁸ Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1989), hal. 116.

⁹ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Cet. VI (Jakarta: Aksara Baru, 1986), hal. 17.

¹⁰ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet.V (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, 1983), hal. 180.

negara dan teori bernegara yang mewujudkan sistem pemerintahan negara yang berlainan antara Amerika Serikat dan Indonesia. Amerika Serikat menganut sistem sendiri atas dasar prinsip *trias politika* dan Indonesia menganut sistem sendiri atas dasar presiden memegang kekuasaan pemerintahan negara menurut UUD.¹¹

Sistem pemerintahan menurut UUD 1945, apabila dihubungkan dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden oleh MPR, lebih tepat kiranya bila dinyatakan UUD 1945 memiliki sistem pemerintahan sendiri. Sebagaimana susunan ketatanegaraan yang terdapat dalam batang tubuh UUD 1945 dan mekanisme pelaksanaannya seperti tertuang dalam penjelasan UUD 1945 tentang sistem pemerintahan negara.

Hal tersebut juga sebagai akibat dari ketidakjelasan akan konsep pemisahan kekuasaan dan *check and balances*. Pada satu pihak kedudukan MPR adalah perwujudan dari kekuasaan tertinggi, serta lembaga tertinggi yang memilih Presiden dan Wakil Presiden, dan menerima atau menolak pidato pertanggungjawaban Presiden. Dari sini kelihatan bahwa parlementerinya sangat kental. Pada pihak lain, posisi Presiden yang kepala negara dan juga kepala pemerintahan dengan masa jabatan yang pasti tidak

¹¹ A. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV)", *Disertasi* (Jakarta: UI Fakultas Pasca Sarjana, 1990), hal.126.

dapat diberhentikan oleh DPR membuat sistem ini lebih presidensial.¹²

Selanjutnya ketidakjelasan sistem pemerintahan di Indonesia juga disebabkan akibat perubahan UUD 1945 yang bersifat parsial, sehingga dengan kondisi demikian proses pembuatan sistem hubungan dan tata kerja lembaga tertinggi dan tinggi negara seringkali menjadi tumpang tindih, bahkan cenderung mengaburkan sistem.

Hal ini terlihat dalam praktek penerapan sistem pemerintahan yang sering berubah menurut periodisasi pergantian konstitusi. Menurut Bagir Manan periode-periode tersebut yaitu masa 1945-1949, 1949-1950, 1950-1959, dan 1959 sampai dengan keruntuhan Orde Baru. Bagir Manan menjelaskan lebih runtut periode-periode yang dimaksud sebagai berikut:¹³

Periode 1945-1949 sebagai masa berlakunya UUD 1945 yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945. UUD 1945 menghendaki sistem pemerintahan presidensial, tetapi dua bulan setelah kabinet presidensial pertama

¹² Dilihat secara historis pembuatan UUD 1945 tidak menghendaki sistem pemerintahannya disusun berdasarkan ajaran pemisahan kekuasaan (*trias politica*) dari Montesquieu karena ajaran itu dianggap sebagai bagian dari paham demokrasi liberal. Lihat lebih jauh Mohammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: Yayasan Prapantja, 1959), hal. 340-341.

¹³ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: UII PSH Fakultas Hukum, 2001), hal. 258-262. Lihat pula A.G. Pringgodigdo, *Perubahan Kabinet Presidensial Menjadi Parlementer*, (Yogyakarta: Yayasan Fouds Universitas Gajah Mada, t.th.), hal. 41.

dibentuk, sistem pemerintahan berubah menjadi parlementer.

Periode 1949-1950 sebagai masa RIS. Secara konstitusional RIS adalah negara dengan sistem pemerintahan parlementer. Tetapi pemerintahan RIS yang pertama kali dibentuk tidak dijalankan berdasarkan sistem parlementer murni, karena parlemen tidak dapat memaksa Kabinet atau Menteri mengundurkan diri berdasarkan suatu mosi tidak percaya.

Periode 1950-1959, yaitu masa UUD 1950 yang menjalankan secara penuh sistem parlementer. Ada persamaan antara sistem parlementer 1945-1949 dengan masa 1950-1959. Keduanya menunjukkan pemerintahan yang tidak stabil, silih berganti dalam waktu yang pendek.

Periode 1959- sampai keruntuhan Orde Baru, 5 Juli 1959, UUD 1945 yang ditetapkan PPKI sebagai UUD sementara, dinyatakan berlaku kembali menggantikan UUDS 1950. Dari segi pemerintahan, selain memberikan kedudukan yang kuat kepada pemerintah, UUD 1945 lebih menjamin pemerintahan yang stabil. Ada berbagai alasan lain memberlakukan UUD 1945 seperti kembali kepada semangat proklamasi, tidak liberal. Berbagai kelemahan UUD 1945 antara lain kekuasaan eksekutif (Presiden) yang kuat (*executive heavy*) tanpa disertai sistem *check and balances* yang memadai. Tanpa sistem kekuasaan pengimbang yang memadai, kekuasaan presiden yang besar menjadi kurang terkendali dan dapat menuju sistem kekuasaan otoritarian. Inilah yang dialami selama pemerintahan Presiden Soekarno (1959-1966) dan pemerintahan

presiden Soeharto (1966-1998). Kelemahan konstitusional ini diperkuat pula oleh budaya politik yang tidak kondusif bagi perkembangan demokrasi seperti feodalisme dan pendekatan-pendekatan kharismatik-kosmis dalam pengelolaan politik.

Selanjutnya pasca Orde baru, yaitu berkaitan dengan Perubahan UUD I dan II, pola sistem pemerintahan yang ada dalam UUD 1945 juga belum memperlihatkan adanya suatu kejelasan sistem pemerintahan yang dianut, namun para wakil rakyat yang ada di MPR berupaya untuk menerapkan presidensial murni (pemilihan presiden secara langsung) dengan bentuk parlemen bicameral (dua kamar), tetapi hal ini perlu dilihat lebih lanjut kenyataan dalam pelaksanaannya.

B. Tujuan dan Kegunaan Kajian

Kajian ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengkaji dan mengetahui latar belakang penetapan sistem pemerintahan Indonesia dalam sepanjang konstitusi yang berlaku.
2. Untuk mengkaji dan mengetahui format ideal sistem pemerintahan yang diinginkan oleh konstitusi Indonesia.

Sedangkan kegunaan yang diharapkan dari kajian ini adalah:

1. Pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan ilmu hukum ketatanegaraan pada khususnya, terutama studi mengenai sistem pemerintahan.

2. Secara teoretis kajian ini berusaha untuk menganalisis secara akademis mengenai sistem pemerintahan dalam perkembangan ketatanegaraan Indonesia.
3. Secara praktis kajian dalam penelitian ini dapat digunakan untuk memberikan kontribusi pemikiran terhadap masalah sistem pemerintahan di masa kini dan masa yang akan datang, serta dapat dijadikan sebagai sumber informasi dan referensi bagi pihak-pihak yang membutuhkan.

C. Teori Sistem Pemerintahan

Sistem pemerintahan dipahami sebagai suatu sistem hubungan dan tata kerja antara lembaga-lembaga negara.¹⁴ Dalam kerangka ini pola hubungan dan tata kerja antar lembaga-lembaga negara mengalami relasi terutama pada pelaksanaan kekuasaan eksekutif dan legislatif, sedangkan kekuasaan yudikatif bersifat independen.

Sistem pemerintahan merupakan gabungan dari dua kata, yaitu sistem dan pemerintahan. Sistem adalah suatu keseluruhan, terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya,

¹⁴ Moh. Mahfud. MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia* (Jakarta: Rineka Cipta, 2001), hal. 74. Bandingkan dengan Bagir Manan yang menyatakan bahwa sistem pemerintahan adalah suatu pengertian (*begrip*) yang berkaitan dengan tata cara pertanggungjawaban penyelenggara pemerintah (*eksekutif*) dalam suatu tatanan negara demokrasi. Bagir Manan, *Menyongsong Fajar otonomi daerah* (Yogyakarta: PSH Fakultas Hukum UII, 2001), hal. 250.

sehingga hubungan itu menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu.

Sedangkan pemerintahan adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri; jadi tidak diartikan sebagai pemerintah yang hanya menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga meliputi tugas-tugas lainnya termasuk legislatif dan yudikatif. Oleh karena itu membicarakan sistem pemerintahan adalah membicarakan bagaimana pembagian kekuasaan serta hubungan antara lembaga-lembaga negara yang menjalankan kekuasaan-kekuasaan negara itu, dalam rangka menyelenggarakan kepentingan rakyat.¹⁵

Selanjutnya sistem juga dapat diartikan sebagai suatu susunan atau tatanan berupa suatu struktur yang terdiri dari bagian-bagian atau komponen-komponen yang berkaitan satu dengan lainnya secara teratur dan terencana untuk mencapai tujuan. Apabila salah satu komponen atau bagian tersebut berfungsi melebihi wewenangannya atau kurang berfungsi, maka akan mempengaruhi komponen lainnya.¹⁶

Dengan demikian pengertian sistem pemerintahan menunjukkan pada kesatuan hubungan yang fungsional

¹⁵ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, hal. 171.

¹⁶ Bintan R. Saragih, *Sistem Pemerintahan dan Lembaga Perwakilan di Indonesia* (Jakarta: Perintis Press, 1985), hal. 76-77.

antara lembaga-lembaga negara dalam rangka penyelenggaraan negara untuk mencapai tujuan negara. Sebagai suatu sistem hubungan fungsional yang mengatur hubungan antara lembaga-lembaga negara, maka sistem pemerintahan akan menentukan corak, kedudukan, hak dan kewajiban, wewenang serta tanggung jawab antara lembaga-lembaga yang satu dengan lembaga lainnya.

Hubungan lembaga-lembaga negara ini di dalam sistem formal hukum tata negara, oleh Logeman disebut *de onderlinge gezagsverhouding den ambten* (hubungan kewibawaan antara jabatan-jabatan satu sama lain). Salah satu aspek dari hubungan ini adalah keharusan untuk memberikan pertanggungjawaban ini menurut Logeman, merupakan aspek utama dari hubungan kewibawaan.¹⁷

Sistem pertanggungjawaban dalam pemerintahan terkait dengan sistem hubungan antara lembaga-lembaga negara merupakan aspek utama dari hubungan antara lembaga, maka sistem pemerintahan suatu negara akan mempengaruhi konsep pertanggungjawaban pemerintahannya.

Dalam kajian teoretis, sistem pemerintahan negara dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu sistem pemerintahan parlementer, sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan campuran atau variasi dari kedua sistem tersebut.¹⁸

¹⁷Harun Al-Rasyid, *Hubungan Antara Presiden dan Majelis Permusyawaratan Rakyat* (Jakarta: Balai Buku, Ikhtiar, 1966), hal. 7.

¹⁸Sri Soemantri, *Sistem Pemerintahan Negara-Negara Asean* (Bandung: Tarsito, 1976), hal. 38.

Suatu sistem pemerintahan dinamakan parlementer apabila badan eksekutif (pemegang kekuasaan eksekutif) secara langsung bertanggungjawab kepada badan legislatif (pemegang kekuasaan legislatif), atau seperti yang dikemukakan oleh Strong “*it is immediately responsible to parliament*”.¹⁹ Artinya bahwa kelangsungan kekuasaan eksekutif sangat bergantung pada kepercayaan dan dukungan mayoritas suara di badan legislatif. Setiap kali eksekutif kehilangan kepercayaan dan dukungan dari badan legislatif, seperti mosi tidak percaya, eksekutif akan jatuh dengan cara mengembalikan mandat kepada kepala negara.

Adapun sistem pemerintahan presidensial adalah sistem pemerintahan yang pemegang kekuasaan eksekutif tidak harus bertanggungjawab kepada badan legislatif. Pemegang kekuasaan eksekutif tidak dapat dijatuhkan oleh atau melalui badan legislatif, meskipun kebijaksanaan yang dijalankan tidak disetujui atau bahkan ditentang oleh pemegang kekuasaan legislatif. Pemegang kekuasaan eksekutif terpisah dari badan legislatif.²⁰

Di samping pemerintahan parlementer dan presidensial ada sistem pemerintahan yang lain, yaitu sistem pemerintahan referendum. Dalam sistem pemerintahan referendum badan eksekutif merupakan bagian dari badan legislatif (di Swiss disebut *Bundesrat*) adalah badan pekerja legislatif (di Swiss disebut *Bundesversammlung*).

¹⁹ C.F. Strong, *Modern Political Constitutions* (London: ELBS and Sidgwick and Jackson limited, 1966), hal. 74.

²⁰ Sri Soemantri, *Sistem Pemerintahan Negara-Negara Asean*, hal. 25.

Jadi dalam sistem ini badan legislatif membentuk sub badan di dalamnya sebagai pelaksana tugas pemerintah. Kontrol terhadap badan legislatif di dalam sistem ini dilakukan langsung oleh rakyat melalui lembaga referendum.²¹

Selanjutnya mengenai sejarah perkembangan sistem pemerintahan parlementer sebagaimana yang dikemukakan oleh Douglas V. Verney, yaitu mengalami tiga fase perubahan yang samar-samar dalam setiap masa peralihannya. Fase pertama ialah sistem pemerintahan monarki yang memposisikan seorang raja/ratu (*monarch*) sebagai satu-satunya penanggungjawab atas seluruh sistem politik di negaranya. Fase kedua muncul pada saat terbentuknya majelis perwakilan yang berhasil menandingi kekuasaan di antara semuanya. Majelis memegang kekuasaan legislatif dan *monarch* memegang kekuasaan eksekutif. Pada fase ketiga, kekuasaan eksekutif yang dipegang oleh *monarch* semakin menyusut dan perlahan-lahan beralih ke para menteri yang diangkat dari anggota Majelis dan bertanggungjawab penuh kepada Majelis.²²

Dalam konteks Indonesia, ada dua pandangan yang berkembang dalam menentukan sistem pemerintahan Republik Indonesia menurut UUD 1945. Pertama, yang berpendapat menganut sistem pemerintahan presiden-

²¹ Moh. Mahfud. MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia* (Jakarta: Rineka Cipta, 2001), hal. 75.

²² Saduran Ibrahim dkk., *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial* (Jakarta: Raja Grafindo, 1995), hal. 84.

sial.²³ Pendapat ini didukung oleh bukti bahwa Indonesia hanya ada satu jenis eksekutif di tangan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan. Di samping itu ditambah dengan beberapa ciri lain, yaitu:

- a. Pada akhir masa jabatan presiden menyampaikan pertanggungjawaban kepada MPR
- b. Presiden tidak bertanggungjawab kepada DPR.
- c. Presiden dibantu oleh Menteri-menteri Negara yang diangkat, diberhentikan, dan bertanggungjawab kepadanya.
- d. Presiden tidak dapat membubarkan DPR.
- e. Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh DPR.

Dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan bahwa wewenang eksekutif ada pada Presiden. Hal ini menunjukkan salah satu ciri penting dalam pemerintahan presidensial. Kemudian Pasal 17 UUD 1945 mempertegas hal ini dengan menetapkan bahwa presidenlah yang memilih menteri-menterinya. Kedua pasal ini mengarah pada proposisi mengenai sistem pemerintahan presidensial sebagaimana yang dikemukakan oleh Verney, yaitu bahwa eksekutif tidak dibagi tetapi hanya ada seorang presiden yang merupakan eksekutif tunggal yang kemudian mengangkat kepala departemen dalam kabinet sebagai bawahannya.²⁴

²³ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Suatu Penyelidikan dalam Hukum Tata Negara* (Jakarta: Aksara Baru, 1983), hal. 199. Lihat pula Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia, 1997), hal. 220.

²⁴ Saduran Ibrahim dkk., *Sistem Pemerintahan*, hal. 35-42.

Pendapat kedua berpandangan bahwa sistem pemerintahan menurut UUD 1945 adalah campuran, karena selain ciri-ciri di atas terdapat ciri lain yang menunjukkan parlementer, yaitu Presiden bertanggungjawab kepada MPR. Dikatakan bahwa unsur parlementer, karena MPR adalah badan legislatif.²⁵ Artinya Presiden bertanggungjawab kepada MPR selaku badan legislatif.

Dari beberapa pendapat tersebut jelas bahwa konstitusi (UUD) Indonesia tidak memperlihatkan secara jelas, bahwa sistem pemerintahan mana yang dianut. Sehingga dalam prakteknya masih menimbulkan berbagai macam penafsiran di berbagai kalangan. Untuk itu penulis ingin mengetahui format ideal sistem pemerintahan yang diinginkan oleh konstitusi Indonesia.

D. Metode Penulisan

Berkenaan dengan kajian ini, maka objek kajian adalah mengenai sistem pemerintahan dalam perkembangan ketatanegaraan Indonesia, serta format ideal sistem pemerintahan yang diinginkan oleh konstitusi Indonesia. Kajian ini memfokuskan pada perkembangan sistem pemerintahan dari sudut pandang Hukum Tata Negara. Untuk melakukan pembahasan terhadap permasalahan ini maka penulis mengambil dasar pada pendapat-pen-

²⁵ Di samping DPR sebagai badan legislatif sehari-hari, MPR adalah badan legislatif tertinggi. Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-dasarnya* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hal.94. Lihat pula Sri Soemantri, *Sistem Pemerintahan Negara-Negara Asean*, hal. 52.

dapat para ahli hukum tata negara dan pada dokumen-dokumen hukum.

Metode kajian ini adalah tergolong kepada metode kajian hukum positif, yakni meliputi usaha-usaha metode *survey*, yaitu usaha untuk mengoleksi data yang berhubungan dengan perkembangan sistem pemerintahan Indonesia. Hal ini dilakukan melalui pendekatan kaidah-kaidah hukum positif beserta dengan asas-asasnya. Metode deduksi dilakukan untuk menyimpulkan pengetahuan-pengetahuan konkret mengenai kaidah yang benar dan tepat untuk diterapkan dalam menyelesaikan suatu permasalahan tertentu.²⁶

Kajian ini adalah kajian literatur (*literary research*), yaitu kajian kepustakaan, yang menggunakan bahan-bahan pustaka hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Adapun bahan pustaka yang dipakai dalam penelitian ini dibedakan menjadi:

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat seperti norma dasar, peraturan perundang-undangan. Sedangkan dalam penelitian ini menggunakan bahan hukum primer yang berupa peraturan perundang-undangan.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder yang dimaksudkan di sini adalah bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum

²⁶ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1998), hal. 74.

primer yang isinya tidak mengikat. Adapun jenisnya adalah buku-buku yang membahas mengenai ketatanegaraan, artikel-artikel dan bentuk tulisan lainnya yang berhubungan dengan objek penelitian.

3. Bahan hukum tertier, yaitu bahan hukum yang sifatnya melengkapi kedua bahan hukum di atas, seperti kamus dan ensiklopedia yang berkaitan dengan topik yang dikaji dalam penelitian ini.

Adapun pendekatan yang dipergunakan dalam melakukan kajian terhadap permasalahan yang diteliti adalah melalui pendekatan historis, yuridis dan politis terhadap perkembangan sistem pemerintahan Indonesia sepanjang konstitusi, dari sudut pandang hukum tata negara.

Sedangkan analisis data dilakukan dengan pendekatan deskriptif analitis, yaitu dengan cara menggambarkan praktek sistem pemerintahan berdasarkan periode pemberlakuan konstitusi Indonesia. Setelah mengetahui gambaran tersebut kemudian dilanjutkan dengan melakukan analisis berdasarkan teori-teori dan pendapat para ahli hukum tata negara, sesuai dengan periode pemberlakuan konstitusi.

BAB II

BENTUK NEGARA DAN SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA

A. Bentuk Negara

Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik, demikian bunyi Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Dari sini terlihat bahwa walaupun wilayah Indonesia terdiri dari berbagai daerah dan pulau, namun konsepnya tetap dalam bingkai negara kesatuan Republik Indonesia.

Dari musyawarah dalam Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia hingga tercapainya rumusan final mengenai bentuk negara Republik Indonesia, sebagaimana dicantumkan dalam UUD 1945 tersebut, nampak jelas bentuk negara yang sebagaimana telah dipilih oleh para pendiri negara Republik Indonesia atas nama bangsa Indonesia, yang intisarinya ialah:¹

1. Negara Kesatuan (menolak federalisme)
2. Berbentuk Republik (bukan kerajaan)

¹ Padmo Wahjono (editor), *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), hal. 34.

3. Negara yang beraulat (menolak status jajahan, dan menentang penjajahan)
4. Berkedaulatan Rakyat (anti diktator)
5. Negara melindungi segenap bangsa Indonesia (Kesatuan/Kebangsaan)
6. Negara melindungi seluruh tumpah darah Indonesia (Kesatuan Wilayah).

Mengkaji masalah bentuk negara, maka tidak terlepas dari ke enam hal tersebut di atas, karena masing-masing mempunyai hubungan satu dengan yang lainnya dalam konteks negara kesatuan yang berbentuk Republik.

1. Negara Kesatuan

Negara kesatuan adalah bentuk negara yang paling tepat untuk menjadi wadah ide persatuan. Selama musyawarah di dalam Badan Penyelidik digunakan istilah negara persatuan maupun negara kesatuan, sebagai pengalih bahasa *Eenheidsstaat*, maka UUD 1945 menggunakan kedua istilah tersebut, dengan pengertian yang berbeda. Istilah negara kesatuan digunakan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 sebagai pengalihbahasaan *Eenheidsstaat*, Sedangkan istilah negara persatuan digunakan dalam *Penjelasan Umum UUD* sebagai berikut:

“Dalam pembukaan diterima aliran pengertian negara persatuan Istilah Negara Persatuan di sini tidak menunjukkan bentuk negara, melainkan cita-cita hukum dan citat-cita moral. Artinya adalah negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa seluruhnya. Adapun bentuk

negara yang paling cocok untuk mewujudkan cita-cita hukum dan cita-cita moral Negara Persatuan itu ialah Negara Kesatuan. Dalam Negara Kesatuan tidak ada negara dalam negara, negara dibagi dalam daerah-daerah, tidak terdiri dari negara-negara bagian.²

Dari pernyataan di atas dapat dilihat bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik, artinya negara yang terdiri dari daerah-daerah yang tidak berdiri sendiri, namun dalam lingkup Negara Kesatuan dengan satu pusat kekuasaan yaitu Negara Republik Indonesia.

2. Negara Indonesia Berbentuk Republik

Adapun inti pengertian dari pemilihan bentuk negara Republik sebagaimana dapat dilihat dari musyawarah dalam Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia ialah:

- 1) Bukan Monarki (kerajaan)
- 2) Kepala Negara dipilih
- 3) Pemilihan Kepala Negara berlaku untuk jangka waktu tertentu
- 4) Jabatan Kepala Negara tidak turun-temurun.

² Padmo Wahjono (editor), *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, hal. 22. Lihat pula Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fak. Hukum UI, 1983), hal. 165. Lihat lagi Jimly Asshiddiqie, *Negara Kesatuan atau Negara Persatuan*, Dalam *Republika*, 2 Desember 1999.

Dalam prosesnya memang cukup ramai diperdebatkan (dalam sidang BPUPKI). Walaupun pada umumnya anggota BPUPKI menghendaki bentuk Negara Republik, tetapi ada juga yang menginginkan bentuk kerajaan. Untuk menetapkan apakah bentuk negara Indonesia Republik atau kerajaan, maka BPUPKI menyelenggarakan pemungutan suara (voting), dan hasil voting itu menetapkan: yang memilih Republik 55 suara dan yang memilih kerajaan 6 suara.

Dengan demikian diputuskan bahwa bentuk Negara Indonesia adalah Republik, dan kemudian dalam sidang PPKI tanggal 18 Agustus 1945 pada waktu pengesahan UUD 1945, formulasi bentuk negara Indonesia adalah Republik tetap dipertahankan.³

Implementasi bentuk Republik tersebut, menurut dan berdasarkan UUD 1945 dapat dilihat pada:

- 1) Pasal 1 ayat (1) UUD 1945
- 2) Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (Pasal 6 ayat (2) UUD 1945)
- 3) Pasal 7 UUD 1945.

Dengan demikian jelas, bahwa dari ditetapkannya UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945 sampai sekarang bentuk negara Republik masih tetap dipertahankan. Hal ini terlihat dari pelaksanaan dan penyelenggaraan negara pada prinsipnya berpedoman kepada UUD 1945.

³ Dahlan Thaib, *Pancasila Yuridis Ketatanegaraan* (Yogyakarta: UPP AMP YKPN, 1994), hal. 74.

3. Negara Republik Indonesia adalah Negara Berdaulat

Dalam sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia, jelas terlihat bahwa pernyataan-pernyataan para pendiri negara menghendaki perwujudan kemerdekaan Indonesia secepat mungkin.

Setelah tanggal 15 Agustus 1945 Jepang menyerah kalah tanpa syarat kepada Sekutu, bangsa Indonesia dihadapkan pada ujian sejarah, apakah bangsa Indonesia mampu bertindak tegas, cepat dan tepat. Hal ini dapat dilakukan dan terbukti hanya dalam waktu dua hari setelah Jepang menyerah bangsa Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka dalam Undang-Undang Dasar 1945 terlihat bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara yang berdaulat, yaitu:

- (1) Dalil dalam alinea pertama Pembukaan yang menyatakan, bahwa kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa. Tentu dalam hal ini jelas bahwa kemerdekaan tanpa kedaulatan tidak mempunyai arti.
- (2) Butir ke-4 tujuan negara sebagaimana dirumuskan dalam alinea ke-4 Pembukaan, yaitu ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Tentunya perdamaian abadi sulit dicapai apabila negara-negara tidak berhubungan atas dasar persamaan kedudukan, dengan kata lain harus sama-sama berdaulat.
- (3) Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, bahwa Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dalam hal ini

rakyat hanya mungkin memiliki kedaulatan, apabila negaranya negara yang berdaulat. Menurut ajaran yang berlaku bahwa ciri-ciri negara yang berdaulat adalah:

- a. Mampu menjalankan politik luar negeri sendiri
- b. Mempunyai angkatan bersenjata sendiri

(4)Memiliki mata uang sendiri.⁴

Dari ciri tersebut dapat dilihat bahwa Negara Republik Indonesia telah memenuhi ketiga ciri tersebut. Kenyataan ini terlihat bahwa Republik Indonesia setelah Proklamasi Kemerdekaan berjuang keras untuk mendapatkan pengakuan kedaulatannya yang hendak diklaim kembali oleh Belanda. Akhirnya usaha ini berhasil diwujudkan melalui Konferensi Meja Bundar (KMB).

Adapun implementasi kedaulatan negara RI berdasarkan UUD 1945, ialah Republik Indonesia menjalankan politik luar negeri tanpa didikte oleh negara lain. Bahkan politik luar negeri RI disebut dengan politik luar negeri yang bebas dan aktif, dan mengabdikan kepada kepentingan nasional.

4. Republik Indonesia adalah Negara yang Berkedaulatan Rakyat

Undang-Undang Dasar 1945 menetapkan bahwa Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat, hal ini

⁴ Padmo Wahjono (editor), *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, hal. 25.

jelas dapat dibaca dalam alinea ke-4 Pembukaan. Selanjutnya dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menegaskan dan menetapkan lebih lanjut, bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.⁵

Kedaulatan yang dilakukan sepenuhnya oleh MPR tersebut tidak berarti bahwa rakyat lalu kehilangan kedaulatannya. Dalam hal ini yang berdaulat tetap rakyat, MPR hanya melaksanakan kedaulatan itu atas nama rakyat. Perkataan sepenuhnya tersebut harus diartikan bahwa kecuali MPR tidak ada lembaga negara yang lain, yang dapat melakukan kedaulatan rakyat tersebut.

Asas kedaulatan rakyat atau paham demokrasi yang dianut Republik Indonesia, mengandung dua pengertian: *Pertama*, kedaulatan rakyat (demokrasi) yang berkaitan dengan sistem pemerintahan atau bagaimana caranya rakyat diikutsertakan dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan yang *kedua*, kedaulatan rakyat (paham demokrasi) sebagai asas yang dipengaruhi oleh keadaan kultural, historis suatu bangsa, sehingga muncul istilah demokrasi konstitusional, demokrasi rakyat dan demokrasi Pancasila.

Dalam hal ini yang jelas bahwa di setiap negara dan setiap pemerintahan modern pada akhirnya akan

⁵ Padmo Wahjono (editor), *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, hal. 27. Lihat pula Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia* (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994), hal. 59.

berbicara tentang rakyat. Dalam proses bernegara rakyat sering dianggap hulu dan sekaligus muaranya. Rakyat adalah titik sentral, karena rakyat di suatu negara pada hakekatnya adalah pemegang kedaulatan, artinya rakyat menjadi sumber kekuasaan.⁶

Dengan demikian sebenarnya kekuasaan tertinggi dalam Negara Republik Indonesia adalah berada pada rakyat. Hal ini terlihat bahwa dalam setiap pelaksanaan roda kenegaraan dan pemerintahan selalu bermuara dari, oleh dan untuk rakyat.

5. Negara Republik Indonesia Melindungi Segenap Bangsa Indonesia

Dalam Pembukaan UUD 1945 alinea ke-4 dinyatakan, bahwa Pemerintah Negara Republik Indonesia melindungi segenap bangsa Indonesia. Selanjutnya dalam UUD 1945 memang mengenal adanya perbedaan antara orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain. Orang-orang bangsa Indonesia dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara Indonesia, disebut warga negara Indonesia.

Istilah warga negara merupakan pengertian hukum yang mempunyai dua segi, yaitu segi kewajiban dan segi hak. Antara Negara Republik Indonesia dan warga negara Republik Indonesia terdapat hak dan kewajiban. Dalam hubungan ke luar sebagai satu

⁶ Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi* (Yogyakarta: Liberty, 2000), hal. 7.

kesatuan keseluruhan orang-orang yang sama itu disebut bangsa Indonesia. Jadi bangsa Indonesia terdiri dari orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara, dan yang terakhir ini ialah warga negara Indonesia keturunan asing.⁷

Namun demikian Negara Republik Indonesia senantiasa melindungi segenap bangsa Indonesia tanpa kecuali. Hal ini juga dibuktikan dalam UUD 1945 tidak mengadakan perbedaan perlakuan antara warga negara Indonesia, yang merupakan orang-orang bangsa Indonesia asli dan warga negara Indonesia keturunan asing. Adapun satu-satunya perbedaan kesempatan adalah kesempatan untuk menjadi Presiden, yang hanya terbuka untuk orang Indonesia asli (Pasal 6 ayat 1 UUD 1945).

6. Negara Republik Indonesia Melindungi Seluruh Tumpah Darah Indonesia

Adapun yang dimaksud dengan tumpah darah Indonesia adalah Kepulauan Indonesia, yang terletak di antara dua samudera dan dua benua, yaitu antara Samudera Hindia dan Samudera Pasifik dan antara Benua Asia dan Australia. Oleh karena itu Kepulauan (Nusa) Indonesia menempati posisi antara dan karenanya menyebut diri Nusantara.⁸

⁷ Padmo Wahjono (editor), *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, hal. 28.

⁸ Padmo Wahjono (editor), *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, hal. 30.

Dari posisi wilayah Indonesia tersebut, maka negara Republik Indonesia senantiasa mempertahankan wilayahnya dari ancaman dan gangguan, baik yang datang dari dalam maupun yang datang dari luar. Hal ini dapat dibuktikan dari adanya ancaman terhadap keamanan nasional dengan Belanda dalam rangka perjuangan pembebasan Irian Jaya, dan ditambah pula dengan ancaman-ancaman yang datang dari daerah-daerah yang ada dalam wilayah Indonesia sendiri. Keadaan ini dapat diatasi dengan kesatuan dan keteguhan untuk mempertahankan keutuhan wilayah dan tumpah darah Indonesia.

Usaha melindungi seluruh tumpah darah Indonesia, meliputi menjaga keutuhan wilayah negara kesatuan Republik Indonesia serta membina dan melestarikan lingkungan wilayah negara kesatuan Republik Indonesia. Pengelolaan wilayah yang luas itu mempunyai segi-segi hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang pelaksanaannya dapat dipertanggungjawabkan, baik nasional maupun internasional.

B. Sistem Pemerintahan

Untuk memahami sistem pemerintahan suatu negara, sangat ditentukan dan berkaitan dengan bentuk pemerintahan negara yang bersangkutan. Nicolo Machiavelli memulai tulisannya dalam buku yang sangat terkenal, yang berjudul *De Princep* mengatakan: "semua

negara, semua kekuasaan yang melakukan pemerintahan atas umat manusia adalah republik atau kerajaan".⁹

Jellinek, yang disebut-sebut sebagai bapaknya ilmu negara yang pertama-tama membedakan kedua bentuk pemerintahan tersebut, sebagai pembagian pokok dan terpenting dalam ilmu negara. Menurut Jellinek, perbedaan monarkhi dengan republik itu ditentukan oleh cara pembentukan kehendak negara (*nach der art der staatli chen williens bilding*).¹⁰

Negara didasarkan pada pertimbangan psikologis yang diwujudkan oleh kehendak pribadi seseorang, itulah yang dinamakan monarkhi (*monarchie ist der vorienem psychischen willer gelenktestaat*). Sebaliknya, apabila pembentukan kehendak negara itu dibuat oleh manusia menurut pertimbangan yuridis yang diwujudkan melalui kehendak segolongan orang, baik golongan kecil maupun golongan besar, itulah republik (*Die hochste staatgewalt in der republik iststets wille eines kleineren order grosseren kollegiuni*).

Berdasarkan pemikiran Jellinek ini orang kemudian menyederhanakan perbedaan keduanya, menjadi: Monarkhi yang berarti pemerintahan oleh satu orang yang secara historis dijalankan oleh seorang raja. Perintah raja adalah undang-undang bagi rakyatnya, rajalah yang menetapkan undang-undang, mengadili perselisihan, menghukum yang bersalah, dan memberikan penghargaan-

⁹ Diponolo, *Ilmu Negara I* (Jakarta: Balai Pustaka, 1975), hal. 44.

¹⁰ Diponolo, *Ilmu Negara I* (Jakarta: Balai Pustaka, 1975), hal. 44.

an kepada mereka yang beraja. Raja adalah jiwanya pemerintahan yang menentukan segala-galanya.

Adapun Republik, sesuai dengan asal kata latinnya *res publica* berarti urusan umum. Aristoteles yang kemudian mengartikan republik sebagai pemerintahan oleh rakyat, atau sama dengan arti kata demokrasi. Dalam perkembangan sekarang, republik memang lebih dikenal sebagai pemerintahan yang kepala negaranya bukan raja, tetapi dapat dijalankan oleh seorang *consul*, *adikara*, *lord protector*, atau seperti umumnya negara republik modern sekarang yang disebut Presiden.¹¹

Selanjutnya untuk melihat sistem pemerintahan yang diberlakukan pada suatu negara, maka pada garis besarnya sistem pemerintahan yang diterapkan pada negara-negara demokrasi adalah menganut sistem parlementer atau sistem presidensiil.¹² Sri Soemanteri juga mengatakan, bahwa secara mendasar memang dikenal dua sistem pemerintahan pokok yaitu parlementer dan presidensiil.¹³

Sistem pemerintahan merupakan gabungan dari dua istilah "sistem dan pemerintahan". Sistem adalah suatu keseluruhan, terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun antara hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan itu menimbulkan suatu ketergan-

¹¹ Diponolo, *Ilmu Negara I* (Jakarta: Balai Pustaka, 1975), hal. 44.

¹² Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum*, hal. 171.

¹³ Sri Soemantri, *Sistem-Sistem Pemerintahan Negara-Negara Asean* (Bandung: Tarsito, 1976), hal. 37.

tungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu.¹⁴

Dengan demikian, konsepsi sistem pemerintahan negara mengajarkan, bahwa membicarakan sistem pemerintahan adalah membicarakan bagaimana pembagian kekuasaan serta hubungan antara lembaga negara yang menjalankan kekuasaan-kekuasaan negara itu, dalam rangka menyelenggarakan kepentingan rakyat.

Suatu sistem pemerintahan dinamakan parlementer apabila badan eksekutif (pemegang kekuasaan eksekutif), secara langsung bertanggungjawab kepada badan legislatif (pemegang kekuasaan legislatif). Atau dengan mengikuti kata-kata Strong: *it is immediately responsible to parlement*.¹⁵ Artinya kelangsungan kekuasaan eksekutif sangat tergantung pada kepercayaan dan dukungan mayoritas suara di badan legislatif. Setiap kali eksekutif kehilangan kepercayaan dan dukungan dari badan legislatif, seperti karena mosi tidak percaya, eksekutif akan jatuh dengan cara mengembalikan mandat kepada Kepala Negara.

Sementara sistem pemerintahan presidensiil, adalah sistem pemerintahan yang pemegang kekuasaan eksekutif tidak harus bertanggungjawab kepada badan legislatif. Pemegang kekuasaan eksekutif tidak dapat

¹⁴ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum*, hal. 171.

¹⁵ C.F. Strong, *Modern Political Constitutions* (London: ELBS and Sidgwich and Jackson limited, 1966), hal. 74.

dijatuhkan oleh atau melalui badan legislatif meskipun kebijaksanaan yang dijalankan tidak disetujui atau bahkan ditentang oleh pemegang kekuasaan legislatif. Dalam hal ini pemegang kekuasaan eksekutif terpisah dari badan legislatif.

Selain dari dua sistem pemerintahan yang dikemukakan di atas, Moh. Mahfud berpendapat, bahwa ada sistem pemerintahan lain di samping sistem pemerintahan parlementer dan presidensiil. Sistem pemerintahan yang dimaksud adalah sistem pemerintahan referendum. Di dalam sistem pemerintahan referendum badan eksekutif merupakan bagian dari badan legislatif. Badan eksekutif yang merupakan bagian dari badan legislatif (seperti di Swiss yang disebut *Bundesrat*) adalah badan pekerja legislatif (yang di Swiss disebut *Bundesversammlung*). Jadi, di dalam sistem ini badan legislatif membentuk sub badan yang di dalamnya sebagai pelaksana tugas pemerintah. Kontrol terhadap badan legislatif di dalam sistem ini dilakukan langsung oleh rakyat melalui lembaga referendum.¹⁶

Dilihat dari kekuasaan yang menjalankan pemerintahan, C.F. Strong, membedakan dalam dua jenis eksekutif nominal dan eksekutif riil. Eksekutif riil adalah eksekutif yang riil menjalankan dan bertanggungjawab atas jalannya pemerintahan. Adapun eksekutif nominal adalah

¹⁶ Moh. Mahfud, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia* (Jakarta: Rineka Cipta, 2001), hal. 84.

eksekutif yang menjalankan pemerintahan tetapi tidak memikul tanggung jawab atas jalannya pemerintahan.¹⁷

Negara dengan sistem pemerintahan parlementer akan memiliki sekaligus eksekutif nominal dan eksekutif riil. Eksekutif nominal ada dan dijalankan oleh kabinet yang dipimpin Perdana Menteri. Kabinet inilah yang bertanggungjawab dan dapat dijatuhkan oleh badan legislatif. Adapun Kepala Negara tidak dapat diganggu gugat, karena semua tindakan pemerintahan yang dilakukan oleh Kepala Negara dipertanggungjawabkan oleh kabinet atau oleh menteri yang bersangkutan. Itulah sebabnya, sistem pemerintahan parlementer ini disebut juga dengan pemerintahan kabinet (*cabinet government*), karena yang bertanggungjawab kepada badan legislatif adalah kabinet.

Sebaliknya, di negara dengan sistem pemerintahan presidensiil hanya mengenal satu jenis eksekutif, yaitu eksekutif riil yang sekaligus ada pada Kepala Negara. Kepala Negara tidak mempunyai hubungan dengan badan legislatif dalam urusan mempertahankan kelangsungan kekuasaan, karena dalam sistem pemerintahan presidensiil eksekutif tidak bertanggungjawab kepada badan legislatif sebagai konsekuensi pemegang kekuasaan eksekutif tidak dibentuk oleh atau melalui badan legislatif. Sistem seperti ini oleh Strong dinamakan *the non parliamentary executive*, karena masa jabatan pemegang kekuasaan eksekutif ditentukan untuk suatu waktu tertentu yang

¹⁷ C.F. Strong, *Modern Political Constitutions*, hal. 234.

berarti selama masa jabatannya itu, pemegang kekuasaan tidak dapat dijatuhkan oleh badan legislatif.

Tatanan pemerintahan demokratis selalu memperhatikan secara timbal-balik hubungan antara infrastruktur dan suprastruktur. Infrastruktur utama yang berperan dalam sistem pemerintahan adalah sistem kepartaian. Sistem kepartaian mempunyai pengaruh yang berbeda terhadap sistem pemerintahan. Sistem pemerintahan parlementer sangat dipengaruhi oleh susunan kepartaian, dan tidak demikian dalam sistem presidensiil.

Sistem pemerintahan parlementer dengan sistem partai banyak selalu dibentuk berdasarkan koalisi yang setiap saat terancam pecah yang akan mengurangi dukungan terhadap pemerintah. Pemerintah dapat jatuh bangun sesuai dengan keutuhan koalisi. Tetapi tidak selalu demikian, dalam praktik didapati pemerintah koalisi yang stabil atau cukup stabil seperti Pemerintahan Barisan Nasional di Malaysia, pemerintahan koalisi di Belanda, dan Belgia.¹⁸

Sistem kepartaian tidak mempengaruhi stabilitas pemerintahan presidensiil. Presiden tidak dapat dikenakan mosi tidak percaya oleh parlemen. Sistem kepartaian hanya berpengaruh pada saat pemilihan presiden. Dalam pemilihan tidak langsung, dukungan partai di badan perwakilan sangat menentukan. Tetapi setelah terpilih, Presiden tidak dapat lagi dijatuhkan oleh badan perwakilan

¹⁸ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: PSH Fak. Hukum UII, 2001), hal. 254.

yang bersangkutan karena alasan-alasan kebijakan politik kecuali terkena impeachment seperti di India.¹⁹

Selanjutnya Bagir Manan menanggapi sistem campuran yang diajukan oleh Sri Soemantri. Menurut Bagir Manan, sistem campuran dapat dijumpai di negara seperti Perancis dan Finlandia. Di Perancis seperti halnya dalam sistem parlementer terdapat dua lembaga eksekutif, yaitu Presiden dan Kabinet yang dipimpin oleh Perdana Menteri. Presiden Perancis menjalankan kekuasaan riil (menjalankan kekuasaan pemerintahan), tetapi tidak semua kekuasaan ada padanya. Dan Kabinet Perancis juga tetap melaksanakan kekuasaan riil di samping kekuasaan riil yang ada pada Presiden. Demikian juga halnya bahwa Presiden Perancis tidak bertanggungjawab kepada badan perwakilan (Majelis Nasional), sebagaimana yang berlaku di Indonesia.²⁰

Menurut Douglas V. Verney, sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensiil memiliki ciri-ciri sebagai berikut:²¹

1. Sistem Parlementer:

- a) Majelis menjadi parlemen
- b) Eksekutif dibagi dalam dua bagian
- c) Kepala negara mengangkat kepala pemerintahan

¹⁹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, hal. 254.

²⁰ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan* (Yogyakarta: PSH UII dan Gama Media, 1999), hal. 40.

²¹ Ibrahim R. dkk, *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995), hal. 35-48.

- d) Kepala pemerintahan mengangkat menteri
 - e) Kementerian (pemerintah) adalah badan legislatif
 - f) Menteri biasanya merupakan anggota parlemen
 - g) Pemerintah bertanggungjawab secara politis kepada majelis
 - h) Kepala pemerintahan dapat memberikan pendapat kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen
 - i) Parlemen sebagai suatu kesatuan memiliki supremasi atas kedudukan yang lebih tinggi dari bagian-bagiannya pemerintah dan majelis, tetapi mereka tidak saling menguasai
 - j) Pemerintah sebagai suatu kesatuan hanya bertanggungjawab secara tak langsung kepada para pemilih.
2. Sistem Presidensial:
- a) Majelis tetap sebagai majelis saja
 - b) Eksekutif tidak dibagi tetapi hanya ada seorang Presiden yang dipilih oleh rakyat untuk masa jabatan tertentu pada saat majelis dipilih
 - c) Kepala pemerintahan adalah kepala negara
 - d) Presiden mengangkat kepala departemen yang merupakan bawahannya
 - e) Presiden ialah eksekutif tunggal
 - f) Anggota majelis tidak boleh menduduki jabatan pemerintahan dan sebaliknya
 - g) Eksekutif bertanggungjawab kepada konstitusi
 - h) Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa majelis

- i) Majelis berkedudukan lebih tinggi dari bagian-bagian pemerintahan yang lain dan tidak ada peleburan bagian eksekutif dan legislatif seperti sebuah parlemen
- j) Eksekutif bertanggungjawab langsung kepada para pemilih
- k) Tidak ada fokus kekuasaan dalam sistem politik.

Dari uraian mengenai ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer dan presidensial yang diungkapkan oleh Douglas V. Verney di atas, merupakan petunjuk dan indikator yang dapat mengukur dan melihat sistem pemerintahan yang mana dianut oleh suatu negara.

C. Kedaulatan Rakyat

Kedaulatan berasal dari kata daulat yang berarti: negeri; kuasa; atau pemerintahan negara; kekuasaan; bahagia.²²

Adapun arti kedaulatan atau *sovereignty* adalah ciri atau atribut hukum dari negara. Istilah kedaulatan rakyat berasal dari bahasa latin *superanus* yang berarti *maha*.²³ Kata *superanus* ini kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris menjadi *sovereignty* atau *souverainete* dalam bahasa Prancis, *soveranus* dalam bahasa Italia, dan *souve-*

²² C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 1989), hal. 195.

²³ Abul A'la al Maududi, *Hukum dan Konstitusi; Sistem Politik Islam* (Bandung: Mizan, 1990), hal. 237.

riniteit dalam bahasa Belanda. Pengertian dasar dari kedaulatan ini adalah yang tertinggi (*supreme*).²⁴

Dalam perkembangan lebih lanjut, sesuatu yang tertinggi dalam negara menimbulkan adanya bermacam-macam pandangan atau teori, yaitu:

- 1) Yang tertinggi dalam negara adalah Tuhan (*Godssouvereiniteit*)
- 2) Yang tertinggi dalam negara adalah negara itu sendiri (*Staatssouvereiniteit*)
- 3) Yang tertinggi dalam negara itu adalah hukum (*Rechtssouvereiniteit*)
- 4) Yang tertinggi dalam negara itu adalah rakyat (*Volkssouvereiniteit*).²⁵

Sebagai teori tidak satupun ajaran itu yang dapat disebut paling modern. Hanya saja harus diakui, hampir semua negara modern dewasa ini secara formil mengaku menganut asas kedaulatan rakyat.²⁶

Kedaulatan rakyat atau kerakyatan secara harfiah berarti, kekuasaan tertinggi ada pada rakyat. Negara yang menempatkan kekuasaan tertinggi ada pada rakyat, disebut negara demokrasi. Adapun secara simbolis sering digambarkan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*from the people, of the people, for the people*).

²⁴ F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik* (Bandung: Bina Cipta, 1978), hal. 107.

²⁵ F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, hal. 92.

²⁶ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia* (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994), hal. 11.

Dari rakyat maksudnya, bahwa rakyat yang duduk sebagai penyelenggara negara atau pemerintahan, harus terdiri dari rakyat itu sendiri atau yang disetujui atau didukung oleh rakyat. Oleh rakyat, maksudnya bahwa penyelenggaraan negara atau penyelenggaraan pemerintahan dilakukan sendiri oleh rakyat atau atas rakyat yang mewakili rakyat.²⁷

Asas kedaulatan rakyat atau paham demokrasi mengandung dua arti: *Pertama*, demokrasi yang berkaitan dengan sistem pemerintahan atau bagaimana caranya rakyat diikutsertakan dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan yang *kedua*, demokrasi sebagai asas yang dipengaruhi kultural, historis suatu bangsa sehingga muncul istilah demokrasi konstitusional, demokrasi rakyat dan demokrasi Pancasila. Namun yang jelas di setiap negara dan setiap pemerintahan modern pada akhirnya akan berbicara tentang rakyat. Dalam proses bernegara sering rakyat dianggap hulu dan sekaligus muaranya. Rakyat adalah titik sentral karena rakyat di suatu negara pada hakekatnya adalah memegang kedaulatan, artinya rakyat menjadi sumber kekuasaan.²⁸

Menurut Andrew Vincent dalam bukunya yang berjudul *Theories of the State*, mengatakan bahwa kedaulatan

²⁷ Bagir Mana dan Kuntana Magnar, "Mewujudkan Kedaulatan Rakyat Melalui Pemilihan Umum", dalam Bagir Manan (editor), *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum* (Jakarta: Gama Media Pratama, 1996), hal. 56.

²⁸ Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat*, hal. 7.

rakyat dapat dipahami dalam beberapa pengertian, yaitu:²⁹

1. Kedaulatan rakyat berarti bahwa “seluruh rakyat”, dalam suatu teritorial negara, memegang kedaulatan;
2. Rakyat dapat ditafsirkan sebagai “bangsa” (*the nation* atau *das Volk*);
3. Rakyat atau *populus* termasuk juga ke dalamnya penguasa dan pemerintahan. Pengertian ini merupakan pengertian korporatis yang memberikan pengertian rakyat atas dasar istilah *populus* yang termasuk ke dalamnya raja atau penguasa;
4. Kedaulatan terletak pada suatu pemilihan (*the electorate*);
5. Kekuasaan rakyat direpresentasikan dalam suatu majelis.

Sedangkan menurut *J.J Rousseau*, kedaulatan rakyat adalah penguasa menjalankan kekuasaan tidak karena haknya sendiri, melainkan sebagai mandataris dari rakyat. Sewaktu-waktu rakyat bisa mengambil atau menarik kembali mandat itu. Secara lebih jauh ia berpendapat sesungguhnya rakyat yang berdaulat hanyalah fiksi, sebab pada kenyataannya rakyat dapat mewakilkan kepada seseorang saja atau beberapa orang atau kepada korps pemilih, bahkan dapat juga turun temurun.³⁰

²⁹ Aidul Fitriciada Azhari, *Sistem Pengambilan Keputusan Demokratis Menurut Konstitusi* (Surakarta: Muhammadiyah Press, 2000), hal. 29.

³⁰ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, hal. 122.

Bentuk kedaulatan rakyat, melalui perwakilan menurut *J.J Rousseau*, diekemukakan dalam dua kehendak rakyat. Kehendak rakyat tersebut disampaikan dalam dua cara. Pertama, *volunte de tous*, dimana menurut yang pertama ini kehendak seluruh rakyat digunakan hanya sekali pada saat negara hendak dibentuk. Kedua, *volunte generale*, ialah kehendak sebagian besar warga masyarakat dinyatakan setelah negara beridir atau ada.³¹ Dalam konsep negara modern penentuan suara terbanyak dilakukan melalui pemungutan suara atau pemilihan umum.

Suatu negara dikatakan menjalankan demokrasi, apabila dipenuhi unsur-unsur sebagai berikut:³²

1. Ada kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan
2. Ada kebebasan menyatakan pendapat
3. Ada hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara
4. Ada kesempatan untuk dipilih dan menduduki berbagai jabatan pemerintahan atau negara
5. Ada hak bagi para aktivis politik berkampanye untuk memperoleh dukungan atau suara
6. Terdapat berbagai sumber informasi
7. Ada pemilihan yang bebas dan jujur

³¹ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, hal. 126

³² Soetardjo Kartohadikusumo, *Desa*, dikutip dari Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Mewujudkan Kedaulatan Rakyat Melalui Pemilihan Umum*, hal. 56.

8. Semua lembaga yang bertugas merumuskan kebijaksanaan pemerintah, harus tergantung pada keinginan rakyat.

Selanjutnya Usep Ranawidjaya,³³ menyatakan pengaruh kedaulatan rakyat dalam sistem demokrasi dilembagakan melalui kaedah hukum, sebagai berikut:

1. Jaminan mengenai hak-hak asasi manusia, syarat dapat berfungsinya kedaulatan rakyat
2. Penentuan dan pembatasan wewenang pejabat negara
3. Sistem pembagian tugas antar lembaga negara yang bersifat saling membatasi dan mengimbangi (*check and balance*)
4. Lembaga perwakilan sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat dengan tugas perundang-undangan dan mengendalikan badan eksekutif
5. Pemilihan umum yang bebas dan rahasia
6. Sistem kepartaian yang menjamin kemerdekaan politik rakyat (multi atau dua partai)
7. Perlindungan dan jaminan bagi kelangsungan oposisi mereka sebagai potensi alternatif pelaksanaan kedaulatan rakyat
8. Desentralisasi teoritik kekuasaan negara untuk memperluas partisipasi rakyat dalam pengelolaan negara

³³ Usep Ranawidjaya, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hal. 205.

9. Lembaga perwakilan yang bebas dari kekuasaan badan eksekutif

Rumusan-rumusan tersebut di atas memberikan gambaran bahwa pada hakekatnya, negara adalah tidak lain dari pada suatu organisasi dalam bentuk pemerintahan sebagai alat untuk mencapai tujuan yaitu melindungi dan menjaga kepentingan rakyat.

Kedaulatan rakyat atau demokrasi modern adalah demokrasi dengan sistem perwakilan, artinya rakyat memilih seseorang dari dirinya untuk mewakilinya.³⁴ Dengan demikian seseorang yang dipilih tersebut merupakan penjelmaan dari seluruh rakyat yang akan melaksanakan kekuasaan sesuai dengan aspirasi rakyat secara keseluruhan.

Sehubungan dengan uraian di atas, apabila dilihat dalam UUD 1945 dapat diketahui bahwa penentuan pelaksanaan kedaulatan rakyat tidaklah dilaksanakan secara langsung, melainkan melalui wakil-wakil rakyat dalam suatu badan atau lembaga negara yang bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Ini berarti bahwa MPR adalah perwakilan rakyat yang bertindak atas nama rakyat untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat dan sekaligus melaksanakan kekuasaan tertinggi negara. Hal ini terdapat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan: “Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”.

³⁴ Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat*, hal. 9.

Dari Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 tersebut dapat diketahui, bahwa kedaulatan rakyat yang diterapkan dalam UUD 1945, adalah kedaulatan rakyat yang tidak langsung atau melalui perantaraan perwakilan. Dengan demikian, kedaulatan rakyat akan dilakukan melalui permusyawaratan/perwakilan, artinya setiap warga negara melaksanakan hak-haknya dengan perantaraan wakil-wakilnya yang duduk dalam lembaga perwakilan.³⁵

Selanjutnya menurut Dahlan Thaib, dalam disertasinya mengatakan bahwa dihubungkan dengan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang mengatakan kedaulatan rakyat adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, menunjukkan UUD 1945 menganut konsep kedaulatan politik dan kedaulatan hukum. Dalam hal ini kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat Indonesia mencakup kedaulatan politik (ditetapkan melalui kekuasaan menetapkan atau mengubah UUD, menetapkan GBHN, pemilihan dan pengangkatan Presiden, dan kedaulatan hukum (pembentukan UU sebagai pelaksanaan UUD dan TAP MPR, yang dikuasakan kepada Presiden) atau kepada pemerintah atas persetujuan DPR.³⁶

Konsep kedaulatan rakyat juga termuat dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat yang berbunyi: “....,

³⁵ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Mewujudkan Kedaulatan Rakyat Melalui Pemilihan Umum*, hal. 55.

³⁶ Dahlan Thaib, “Konsepsi Kedaulatan Rakyat Menurut UUD 1945 dan Implementasinya dalam Praktek Ketatanegaraan (Studi tentang MPR Sebagai Pelaksana Kedaulatan Rakyat Sepenuhnya)”, *Disertasi*, Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung, 2000, hal. 54.

maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu UUD negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada”

Selanjutnya pokok pikiran kedaulatan rakyat juga diuraikan dalam Penjelasan Umum UUD 1945, angka II No.3 yang berbunyi:

“Pokok yang ketiga terkandung dalam Pembukaan ialah negara yang berkedaulatan rakyat, berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. Oleh karena itu, sistem negara yang terbentuk dalam UUD harus berdasarkan atas kedaulatan rakyat dan berdasar atas permusyawaratan perwakilan memang aliran ini sesuai sifat masyarakat Indonesia.”

Dari beberapa penjelasan tersebut jelas, bahwa kekuasaan tertinggi rakyat Indonesia tidak dijalankan sendiri secara langsung, akan tetapi melalui perwakilan yang oleh UUD 1945 diserahkan untuk dijalankan oleh sebuah Badan Negara Majelis Permusyawaratan Rakyat. Oleh karena itu keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi sangat penting, karena tanpa adanya Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat dikatakan kedaulatan rakyat menurut UUD 1945 tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Menurut Sri Soemantri, bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah satu-satunya lembaga negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat.³⁷

³⁷ Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa ini* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985), hal. 71.

Sebagai lembaga negara yang menjalankan aturan atau mendapat perintah dari rakyat, maka MPR bertanggungjawab dalam menjalankan kekuasaannya kepada rakyat. Wujud nyata pertanggungjawaban MPR kepada rakyat yang memiliki kekuasaan tertinggi dalam negara adalah rakyat tidak menunjuk atau memilih kembali anggota MPR yang dianggap tidak menjalankan kekuasaannya sesuai dengan aspirasi rakyat. Selain itu sebagai lembaga negara, MPR terikat kekuasaannya kepada ketentuan yang membatasi tugas dan wewenangnya. Dengan demikian kedaulatan rakyat akan menjelma dalam bentuk kekuasaan, tugas dan wewenang yang dijalankan oleh MPR.

Dalam melaksanakan tugasnya, pengawasan terhadap MPR dapat dilakukan oleh seluruh rakyat Indonesia, karena pada hakekatnya kedaulatan dalam negara Indonesia tetap berada di tangan rakyat. Adapun bukti kedaulatan tersebut dijalankan oleh rakyat, yaitu pada saat diselenggarakannya pemilihan umum. Kedaulatan terwujud menjadi *representative democracy* dan direalisasikan melalui pemilihan umum, yaitu untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di MPR dan DPR. Menurut teori Hukum Tata Negara, maka melalui pemilihan umum inilah rakyat melaksanakan kedaulatannya, yakni kedaulatan politiknya (*the political sovereignty*).³⁸

Dari semua penjelasan yang disebutkan di atas, pada akhirnya dapat dikatakan bahwa pada hakekatnya ke-

³⁸ Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat*, hal. 13.

daulatan adalah konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Tumbuh dan berkembangnya pengertian kedaulatan (kekuasaan) berubah sesuai dengan perkembangan zaman.

D. Prinsip Pembagian Kekuasaan

Masalah pembagian kekuasaan selalu dihubungkan dengan ajaran Motesquieu yang terkenal dengan sebutan *Trias Politica*, yang menghendaki pembagian kekuasaan negara dalam tiga bidang pokok yang masing-masing berdiri sendiri, lepas dari kekuasaan lainnya. Satu kekuasaan mempunyai satu fungsi saja, yaitu:³⁹

1. Kekuasaan legislatif, menjalankan fungsi membentuk undang-undang
2. Kekuasaan eksekutif, menjalankan undang-undang/pemerintahan
3. Kekuasaan yudikatif, menjalankan fungsi peradilan.

Dengan adanya pemisahan kekuasaan ini maka tidak ada campur tangan antara organ-organ negara terhadap operasional kekuasaan masing-masing. Dengan sistem yang demikian maka di dalam ajaran *Trias Politica* terdapat suasana *checks and balance*, di mana di dalam hubungan antara lembaga-lembaga negara itu terdapat sikap saling mengawasi, saling menguji, sehingga tidak mungkin

³⁹ Kotan Y. Stefanus, *Perkembangan Kekuasaan Pemerintahan, Dimensi Pendekatan Politik Hukum Terhadap Kekuasaan Presiden Menurut UUD 1945* (Yogyakarta: Atmajaya, 1998), hal. 29.

masing-masing lembaga negara itu melampaui batas kekuasaan yang telah ditentukan. Dengan demikian terdapat hubungan kekuasaan antar lembaga-lembaga negara tersebut.⁴⁰

Menurut Djokosutono, bahwa negara dapat pula diartikan sebagai suatu organisasi manusia atau kumpulan manusia-manusia yang berada di bawah suatu pemerintahan yang sama. Pemerintah ini sebagai alat untuk bertindak demi kepentingan rakyat untuk mencapai tujuan organisasi negara, antara lain kesejahteraan, pertahanan, keamanan, tata tertib, keadilan, kesehatan dan lain-lain. Untuk dapat bertindak dengan sebaik-baiknya guna mencapai tujuan tersebut, pemerintah mempunyai wewenang, wewenang mana dibagikan lagi kepada alat-alat kekuasaan negara, agar tiap sektor tujuan negara dapat bersamaan dikerjakan. Berkenaan dengan pembagian wewenang ini, maka terdapatlah suatu pembagian tugas negara kepada alat-alat kekuasaan negara.⁴¹

Adapun pengertian pembagian kekuasaan berbeda dari pengertian pemisahan kekuasaan. Pemisahan kekuasaan berarti bahwa kekuasaan negara itu terpisahkan dalam beberapa bagian, baik mengenai orangnya maupun mengenai fungsinya. Kenyataan menunjukkan

⁴⁰ Dahlan Thaib, *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* (Yogyakarta: Liberty, 1994), hal. 7. Lihat pula Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945* (Yogyakarta: Liberty, 1998), hal. 20.

⁴¹ C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia* (Jakarta: Bina Aksara, 1986), hal. 88.

bahwa suatu pemisahan kekuasaan yang murni tidak dapat dilaksanakan. Oleh karena itu maka pilihan Indonesia jatuh kepada istilah pembagian kekuasaan, yang berarti bahwa kekuasaan itu memang dibagi-bagi dalam beberapa bagian, tetapi tidak dipisahkan. Hal ini membawa konsekuensi bahwa di antara bagian-bagian itu dimungkinkan adanya kerja sama.⁴²

Sedangkan inti dari ajaran *trias politica* ialah adanya pemisahan kekuasaan dalam negara, sehingga dengan demikian penyelenggaraan pemerintahan negara tidak berada dalam kekuasaan satu tangan.⁴³ Sementara kekuasaan cenderung bersalah guna (*power tends to corrupt*). Pemegang kekuasaan ada kecenderungan untuk menyalahgunakan kekuasaan, dan dalam konteks ini diperlukan adanya pembatasan kekuasaan.⁴⁴

Pada kenyataannya ajaran Montesquieu sulit untuk dilaksanakan, bahkan J.J. Von Schmid mengatakan, bahwa ajaran Montesquieu dalam bentuk yang digagas itu ternyata ia tak mungkin dilaksanakan di mana-mana, bahkan di Amerika Serikat pun tidak, karena alasan-alasan yang telah lebih dahulu diketemukan Rousseau, yaitu apabila pemisahan dalam tiga bagian itu dijalankan, tentulah

⁴² Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, hal. 140.

⁴³ Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, hal. 20.

⁴⁴ Sri Soemantri M., *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia* (Bandung: Alumni, 1992), hal. 46.

terdapat persatuan lagi.⁴⁵ Selanjutnya Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim juga sependapat dengan J.J. Von Schmid, yang menyatakan bahwa Amerika Serikat yang oleh banyak sarjana disebut sebagai satu-satunya negara yang ingin menjalankan teori *trias politica*, dalam kenyataannya mempraktekkan sistem saling mengawasi dan saling mengadakan perimbangan antara kekuasaan-kekuasaan negara (*check and balance system*), sehingga akibatnya teori *trias politica* itu tidak dipraktekkan secara murni.⁴⁶

Namun demikian ajaran Montesquieu itu mengingatkan kepada penyelenggara negara, bahwa kekuasaan negara itu harus dicegah jangan sampai berada di dalam satu tangan, karena jika itu terjadi akan timbul kekuasaan yang sewenang-wenang. Oleh sebab itu kekuasaan negara harus dibagi-bagi dan dipisahkan satu sama lain.

Hal yang sama juga disampaikan oleh Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, bahwa untuk mencegah jangan sampai suatu parlemen mempunyai kekuasaan yang melebihi badan-badan lain, bisa diadakan suatu sistem kerja sama dalam suatu tugas yang sama, yaitu membuat undang-undang antara parlemen dan pemerintah, atau di dalam parlemen itu sendiri dibentuk dua kamar yang saling mengadakan perimbangan kekuatan. Demikian juga halnya dengan kekuasaan eksekutif untuk mencegah jangan sampai kekuasaan itu melebihi dari pada kekuasaan-

⁴⁵ J.J. Von Schmid, *Ahli-ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum*, dalam R. Wiratno (terj.) (Jakarta: PT. Pembangunan, 1965, hal. 226.

⁴⁶ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, hal. 142.

kekuasaan yang lainnya, dengan membatasi kekuasaan untuk tunduk kepada badan legislatif, misalnya dengan menetapkan parlemen sebagai badan pengawas terhadap pemerintah.⁴⁷

Pelaksanaan pengawasan yang efektif terhadap pemerintah ialah dengan mengadakan pertanggungjawaban menteri. Dalam hal ini misalnya menurut konstitusi negara Amerika Serikat, Presiden dalam beberapa hal melaksanakan tugasnya diharuskan memperoleh persetujuan lebih dahulu dari senat.⁴⁸

Menurut Ivor Jennings dalam bukunya *The Law and the Constitution* mengatakan, bahwa pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) dapat dilihat dari sudut materiil dan formil. Pemisahan kekuasaan dalam arti materiil berarti bahwa pembagian kekuasaan itu dipertahankan dengan tegas dalam tugas-tugas kenegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan itu dalam tiga bagian, legislatif, eksekutif dan yudikatif.⁴⁹

Apabila pemisahan kekuasaan tidak dipertahankan secara tegas, maka disebut pemisahan kekuasaan dalam arti formil, yang disamakan dengan pembagian kekuasaan. Ismail Suny berkesimpulan, bahwa pemisahan

⁴⁷ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945* (Jakarta: Gramedia, 1983), hal. 32.

⁴⁸ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945*, hal. 32

⁴⁹ Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara* (Jakarta: Aksara Baru, 1985), hal. 3-4.

kekuasaan dalam arti materiil disebut “pemisahan kekuasaan” (*separation of powers*), sedangkan yang dalam arti formil disebut “pembagian kekuasaan” (*distribution of powers*).⁵⁰

Jika dilihat dalam UUD suatu negara dari ketiga kekuasaan yang dibagi itu ternyata dalam kenyataannya tidak terdapat pemisahan kekuasaan, karena umpamanya undang-undangnya dibuat oleh eksekutif dan legislatif, maka UUD tersebut dikatakan menganut asas pembagian kekuasaan bukan pemisahan kekuasaan.

Undang-Undang Dasar 1945 yang terkenal sebagai naskah yang singkat, apabila dikaji dengan cermat, ternyata tidak menganut prinsip pemisahan kekuasaan. Hal ini dapat dilihat dari organisasi maupun sistem pemerintahan negara. Menurut UUD 1945, antara kekuasaan eksekutif dan legislatif tidak dipisahkan, ketentuan ini dapat dilihat pada Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang menggariskan kerja sama antara Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam tugas perundang-undangan.⁵¹ Walaupun selanjutnya dalam Perubahan Pertama UUD 1945, ketentuan pasal tersebut berubah bunyi menjadi “Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”.

Dari segi organ negara, UUD 1945 tidak hanya mengenal tiga poros kekuasaan, akan tetapi lima poros kekuasaan

⁵⁰ Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, hal. 3-4.

⁵¹ Dahlan Thaib, *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* (Yogyakarta: Liberty, 1994), hal. 8.

an, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Presiden, Mahkamah Agung (MA), Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), yang berkedudukan sejajar di bawah Lembaga Tertinggi Negara Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Sehingga timbul kemungkinan, bahwa satu organ mempunyai lebih dari satu fungsi.⁵²

Oleh karena itu berdasarkan konsep UUD 1945, MPR dapat mendelegasikan atau membagi-bagikan sebagian kekuasaannya kepada organ-organ negara yang lain, misalnya:

1. Kekuasaan eksekutif didelegasikan kepada Presiden [Pasal 4 ayat (1)]
2. Kekuasaan legislatif didelegasikan kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat [Pasal 5 ayat (1)]
3. Kekuasaan yudikatif didelegasikan kepada Mahkamah Agung [Pasal 24 ayat (2)]
4. Kekuasaan inspektif (pengawasan) didelegasikan kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan DPR sebagai lembaga yang mengawasi pelaksanaan tugas pemerintah (penjelasan UUD 1945) khususnya mengenai pengawasan dan pemeriksaan keuangan negara, BPK harus memberitahukan kepada DPR [Pasal 23E ayat (2)]. Dengan laporan itu bila perlu DPR dapat meminta Sidang Istimewa MPR
5. Kekuasaan konsultatif didelegasikan kepada Dewan Pertimbangan Agung (Pasal 16). Adanya DPA ini di-

⁵² Dahlan Thaib, *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, hal. 8.

maksudkan agar dalam melaksanakan tugas dan kekuasaan Pemerintahan Negara, Presiden dapat berkonsultasi, dapat meminta nasehat kepada DPA. Pada perubahan keempat (amandemen keempat) UUD 1945, DPA dihapus dan saat ini bernama Dewan Pertimbangan Presiden (Watimpres), yang diatur melalui Keputusan Presiden (Pasal 16 UUD Negara RI Tahun 1945).

Pada perubahan ketiga UUD 1945 (Tahun 2001), dibentuk Dewan Perwakilan Daerah (DPD), berdasarkan Pasal 22C dan Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945. Kemudian dalam perubahan ketiga UUD 1945, juga ada pembentukan Komisi Pemilihan Umum (KPU), yang dijelaskan dalam Pasal 22E ayat (5) UUD Negara RI Tahun 1945. Dalam perubahan ketiga UUD 1945 juga dibentuk Komisi Yudisial (KY), yang dijelaskan dalam Pasal 24B UUD Negara RI Tahun 1945. Serta pembentukan Mahkamah Konstitusi (MK), sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 24C UUD Negara RI Tahun 1945.

Mekanisme pendelegasian kekuasaan demikian dalam khasanah Ilmu Hukum Tata Negara dan Ilmu Politik dikenal dengan apa yang dinamakan konsep *distribution of power*.⁵³

Menurut Adam Smith pemisahan dan kemerdekaan kekuasaan itu perlu, karena:⁵⁴

⁵³ Dahlan Thaib, *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, hal. 11.

⁵⁴ Kotan Y. Stefanus, *Perkembangan Kekuasaan Pemerintahan*, hal. 30.

1. Kekuasaan eksekutif cenderung tidak adil. Sejauh kekuasaan pemerintah berada di tangan satu orang atau satu lembaga saja, ada kemungkinan bahwa ia akan menyalahgunakan, karena tidak ada kekuasaan lain yang cukup untuk mengontrolnya.
2. Jika tidak ada pemisahan kekuasaan, kekuasaan eksekutif cenderung menjadi sangat kuat dan karena itu sulit sekali untuk menjamin adanya kebebasan bagi warganya.
3. Betapapun baiknya oknum pemerintah, mereka bukan tidak punya kepentingan pribadi, oleh karena itu sangat mungkin mereka melakukan ketidakadilan, bahkan tanpa disadari. Mereka bisa saja melanggar hak warganya, bahkan tanpa niat untuk melakukan demikian.

Berkenaan dengan hal itu maka diperlukan adanya pembatasan terhadap kekuasaan, dan pembatasan yang dianggap efektif adalah melalui jalur hukum. Pembatasan kekuasaan oleh hukum menurut Sri Soemantri menyangkut dua hal, yaitu *pertama*, berkenaan dengan isi kekuasaan, dan yang *kedua*, berkenaan dengan waktu dalam mana kekuasaan itu dijalankan.⁵⁵

Berbicara mengenai pembatasan kekuasaan, maka dalam UUD 1945 terlihat adanya pembatasan masa kepemimpinan melalui mekanisme lima tahunan, yang

⁵⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara (Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia)*, (Yogyakarta: PSH Fak.Hukum UII, 1999), hal. 77.

dikenal dalam praktik ketatanegaraan dewasa ini dengan nama “Mekanisme Kepemimpinan Nasional Lima Tahunan”. Perlu ditegaskan di sini bahwa fungsi kepemimpinan nasional diartikan sebagai suatu mekanisme (proses) penyelenggaraan negara. Jadi bukan semata-mata dalam arti pemimpin atau fisik.⁵⁶

Persiapan-persiapan yang perlu dilakukan dalam kaitan dengan mekanisme kepemimpinan nasional lima tahunan itu adalah penyelenggaraan Pemilu pada tahun yang ditentukan untuk membentuk DPR/MPR berikutnya.⁵⁷

Dari mekanisme sebagaimana disebutkan di atas, ternyata dalam UUD 1945 supra struktur politik desentralisasi ada pada tiga lembaga negara, yaitu MPR, DPR dan Presiden sebagai inti dari sistem pemerintahan Indonesia di bawah UUD 1945.

Memang diakui bahwa kekuasaan Presiden atau kekuasaan eksekutif secara konstitusional sangat besar dan luas, tetapi tidak berarti kekuasaan tersebut tidak terbatas. Pembuktian tentang adanya pembatasan kekuasaan Presiden dapat dilihat pada Penjelasan UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara angka VII yang menyatakan, “kekuasaan Kepala Negara tidak tak terbatas”. Sekalipun Kepala Negara menurut Penjelasan UUD 1945 (sistem pemerintahan negara angka V) tidak bertang-

⁵⁶ Padmo Wahjono, *Beberapa Masalah Ketatanegaraan di Indonesia* (Jakarta: Rajawali, 1984), hal. 5.

⁵⁷ Mashudi, Mekanisme Kepemimpinan Lima Tahun, dalam Bagir Manan (editor), *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, hal. 165.

gungjawab kepada DPR, akan tetapi Presiden sebagai Mandataris MPR adalah tunduk dan bertanggungjawab kepada MPR.

Termasuk pembatasan kekuasaan presiden juga dalam hal membentuk undang-undang yang harus senantiasa mendapat persetujuan dari DPR. Bahkan khusus dalam hal menetapkan Pendapatan dan Belanja Negara, kedudukan DPR adalah kuat, dari pada kedudukan pemerintah, sebagai tanda kedaulatan rakyat (penjelasan Pasal 23 UUD 1945).

Di samping itu juga fungsi pengawasan dari DPR terhadap Presiden, inipun membatasi kekuasaan eksekutif, sebagaimana rumusan penjelasan UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara angka VII atau IV, yang antara lain menggariskan:

“..... Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat semuanya merangkap menjadi anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. Oleh karena itu Dewan Perwakilan Rakyat dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden dan jika Dewan menganggap bahwa tindakan Presiden sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan Undang-Undang Dasar atau Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka Majelis itu dapat diundang untuk mengadakan Persidangan Istimewa agar supaya bisa minta pertanggungjawaban kepada Presiden”.

Dari dasar tersebut sudah terlihat bahwa UUD 1945 telah mengatur materi atau substansi mengenai pembatasan kekuasaan dalam Negara Republik Indonesia.

Hanya saja dalam praktik penyelenggaraan ketatanegaraan Indonesia diperlukan kesadaran dan iktikad baik dari penyelenggara negara untuk mengikuti ketentuan dan aturan yang ada, dengan dasar tanggung jawab kepada rakyat secara keseluruhan.

BAB III

KONSTITUSI SEBAGAI UNSUR POKOK PENYELENGGARAAN NEGARA

A. Sejarah dan Pengertian Konstitusi

Konstitusi merupakan suatu fundamen atau arah dari suatu roda kenegaraan yang akan dijalankan, dengan tujuan untuk membatasi kekuasaan dalam negara, karena dalam suatu negara terdapat banyak pusat-pusat kekuasaan. Oleh karena itu para pendiri negara sepakat untuk membatasi kekuasaan tersebut dalam suatu aturan.

Menurut Chairul Anwar, konstitusi adalah *fundamental laws* tentang pemerintahan negara dan nilai-nilai fundamentalnya. Mempunyai fungsi khas untuk membatasi kekuasaan-kekuasaan, mencegah kesewenang-wenangan serta gagasan konstitusional.¹

Istilah konstitusi telah lama dikenal, yaitu sejak zaman Yunani Kuno. Diduga “Konstitusi Athena” yang

¹ Chairul Anwar, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara* (Jakarta: CV. Novindo Pustaka Mandiri, 1999), hal. 3-5.

ditulis oleh seorang Aristokrat.... Xenophon (waktunya mungkin 425 S.M.). Penulis itu sekaligus memandang Konstitusi Athena sebagai alat demokrasi yang sempurna. Dapat diduga pula bahwa pemahaman orang tentang apa yang diartikan konstitusi, sejalan dengan pemikiran orang-orang Yunani Kuno tentang negara.

Hal tersebut dapat diketahui dari paham Socrates yang kemudian dikembangkan oleh muridnya Plato; dalam bukunya yang terkenal *Politeia* atau negara, yang memuat ajaran-ajaran Plato tentang negara dan hukum, dan bukunya *Nomoi* atau undang-undang, dan juga tulisan Aristoteles dalam bukunya yang terkenal dengan nama *Politica*, yang di dalamnya juga dibicarakan tentang negara dan hukum (keadilan).²

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim mengatakan, bahwa sejak zaman Yunani Purba istilah konstitusi telah dikenal, hanya konstitusi itu masih diartikan materiil karena konstitusi itu belum diletakkan dalam suatu naskah yang tertulis. Hal ini dapat dibuktikan pada paham Aristoteles yang membedakan istilah *politea* dan *nomoi*. *Politeia* diartikan sebagai konstitusi, sedangkan *nomoi* adalah Undang-Undang biasa. Di antara kedua istilah tersebut terdapat perbedaan yaitu bahwa *politeia* mengandung kekuasaan yang lebih tinggi dari pada *nomoi*, karena *politeia* mempunyai kekuasaan membentuk sedangkan pada *nomoi* ke-

² Rozikin Daman, *Hukum Tata Negara: Suatu Pengantar* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1993), hal. 85. Lihat pula Dahlan Thaib dkk, *Teori Hukum dan Konstitusi* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1999, hal. 1.

kuasaan itu tidak ada, karena ia hanya merupakan materi yang harus dibentuk agar supaya tidak bercerai-berai.³

Pemahaman awal tentang “konstitusi” pada masa itu, hanyalah merupakan suatu kumpulan dari peraturan serta adat kebiasaan semata-mata. Kemudian pada masa Kekaisaran Roma, pengertian *consitutionnes* memperoleh tambahan arti sebagai suatu kumpulan ketentuan serta peraturan yang dibuat oleh para kaisar atau para preator. Termasuk di dalamnya pernyataan-pernyataan pendapat dari para ahli hukum/negarawan, serta adat kebiasaan setempat, di samping undang-undang. Konstitusi Roma mempunyai pengaruh cukup besar sampai abad pertengahan. Di mana konsep tentang kekuasaan tertinggi (*ultimate power*) dari para Kaisar Roma, telah menjelma dalam bentuk *L’Etat General* di Perancis, bahkan kegandrungan orang Romawi akan *ordo et unitas* telah memberi inspirasi bagi tumbuhnya paham: “Demokrasi Perwakilan” dan “Nasionalisme”. Dua paham inilah yang merupakan cikal bakal munculnya paham konstitusionalisme modern.⁴

Dalam abad pertengahan timbul ajaran dari kaum *monarchomachen* (monarkomaken), yaitu suatu ajaran yang membenci atau tidak senang terhadap ekses kekuasaan raja yang bersifat absolut, sebagai akibat berkembangnya teori *theokrasi* pada waktu itu. Usaha untuk mencegah agar Raja tidak berbuat sewenang-wenang maka golongan ini

³ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: PSH Tata Negara Fak. Hukum UI, 1983, hal. 62.

⁴ Dahlan Thaib dkk., *Teori Hukum dan Konstitusi* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1999), hal. 1.

menghendaki suatu perjanjian yang membatasi kekuasaan Raja. Perjanjian antara rakyat dan raja dalam kedudukan sama tinggi dan sama rendah menghasilkan suatu naskah yang disebut *Leges Fundamental*. Di dalamnya diatur dan ditetapkan hak dan kewajiban masing-masing pihak. Dalam perkembangan sejarah sejak saat itu, maka setiap kali diadakan perjanjian antara rakyat dan raja dibuatkan atau dituangkan dalam naskah, yang di dalamnya terdapat hak dan kewajiban yang berkaitan dengan hubungan pemerintahan (antara yang memerintah dan yang diperintah).⁵

Konstitusi sebagai Undang-Undang Dasar dan hukum dasar yang mempunyai arti penting atau sering disebut dengan “Konstitusi Modern”, baru muncul bersamaan dengan semakin berkembangnya “Sistem Demokrasi Perwakilan dan Konsep Nasionalisme”. Demokrasi Perwakilan muncul sebagai pemenuhan kebutuhan rakyat akan kehadiran Lembaga Legislatif. Lembaga ini diharapkan dapat membuat undang-undang untuk mengurangi serta membatasi dominasi hak-hak raja. Alasan inilah yang mendudukkan konstitusi (yang tertulis) itu sebagai hukum dasar yang lebih tinggi dari pada raja, sekaligus terkandung maksud memperkuat Lembaga Perwakilan Rakyat.

Pada giliran berikutnya, masa Perang Dunia I Tahun 1914 telah banyak memberikan dorongan yang kuat bagi konstitusionalisme, yaitu dengan jalan menghancurkan

⁵ Rozikin Daman, *Hukum Tata Negara*, hal. 87.

pemerintahan yang tidak liberal, dan menciptakan negara-negara baru dengan konstitusi yang berasaskan demokrasi dan nasionalisme. Upaya itu dikonkritkan dengan didirikannya Liga Bangsa-bangsa untuk perdamaian dunia. Tiga tahun kemudian muncul reaksi keras melawan konstitusionalisme politik yang ditandai dengan Revolusi Rusia (1917), diikuti meletusnya fasisme di Italia, dan pemberontakan Nazi di Jerman, sampai pada akhirnya meletus Perang Dunia II.⁶

Pengaruh Perang Dunia II terhadap konstitusionalisme politik jauh lebih parah bila dibandingkan pada masa Perang Dunia I. Sebab kemenangan dari bangsa-bangsa yang berserikat terhadap kekuatan tirani saat itu. Berarti Perang Dunia II telah memberikan kesempatan kedua kalinya kepada bangsa-bangsa untuk menerapkan metode-metode konstitusionalisme terhadap bangunan internasional melalui Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk mencapai perdamaian dunia yang permanen. Akan-kah kesempatan ketiga memberikan pekerjaan baru kepada bangsa-bangsa untuk merekonstruksi model negara konstitusionalisme baru pada era post-modernisme? Padahal sejarah terus berputar. Selanjutnya konstitusi modern diharapkan bisa merupakan jaminan bagi pelaksanaan hak-hak asasi manusia serta paham *welfare state*, sekaligus memberikan perlindungan secara yuridis konstitusional.⁷

⁶ Dahlan Thaib dkk., *Teori Hukum dan Konstitusi*, hal. 5.

⁷ Dahlan Thaib dkk., *Teori Hukum dan Konstitusi*, hal. 5.

Dari segi bahasa istilah konstitusi berasal dari kata *constituer* (Perancis) yang berarti membentuk.⁸ Dengan pemakaian istilah konstitusi tersebut, maka yang dimaksud pembentukan di sini ialah pembentukan suatu negara, menata dan menyusun suatu negara. Demikian pula dalam bahasa Inggris kata *constitute* dapat berarti mengangkat, mendirikan atau menyusun.

Kemudian Wirjono Prodjodikoro mengatakan, bahwa konstitusi mengandung permulaan dari segala peraturan mengenai suatu Negara; Dengan demikian suatu konstitusi memuat suatu peraturan pokok (*fundamental*) mengenai soko guru-soko guru atau sendi-sendi pertama untuk menegakkan bangunan besar yang bernama "Negara".⁹ Suatu sendi atau pokok peraturan dari negara ini tentunya harus kuat dan tidak akan mudah runtuh, agar bangunan negara tetap berdiri. Secara umum dapat dikatakan bahwa istilah konstitusi pada umumnya menggambarkan keseluruhan sistem ketatanegaraan suatu negara, yaitu berupa kumpulan peraturan yang membentuk, mengatur atau memerintah negara. Peraturan-peraturan tersebut ada yang tertulis sebagai keputusan badan yang berwenang, dan ada yang tidak tertulis yang berupa kebiasaan dalam praktek penyelenggaraan negara.

⁸ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Dian Rakyat, 1980), hal. 10. Lihat pula Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi* (Yogyakarta: Liberty, 2000), hal. 14. Lihat lagi Rozikin Daman, *Hukum Tata Negara: Suatu Pengantar* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1993), hal. 87.

⁹ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara Indonesia*, hal. 10.

Dalam bahasa Latin, kata konstitusi merupakan gabungan dari dua kata, yaitu *cume* dan *statuere*. *Cume* adalah sebuah preposisi yang berarti “bersama dengan....”, sedangkan *statuere* berasal dari kata *sta* yang membentuk kata kerja pokok *stare* yang berarti berdiri. Atas dasar itu, kata *statuere* mempunyai arti “membuat sesuatu agar berdiri atau mendirikan/menetapkan”. Dengan demikian bentuk tunggal (*constitutio*) berarti menetapkan sesuatu secara bersama-sama dan bentuk jamak (*constitusiones*) berarti segala sesuatu yang telah ditetapkan.¹⁰

Sedangkan istilah Undang-Undang Dasar merupakan terjemahan istilah yang dalam bahasa Belanda *Gronwet*. Perkataan *wet* diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia adalah undang-undang, dan *grond* berarti tanah/dasar. Untuk menyebut pengertian tersebut dalam kalangan orang Indonesia, di samping istilah Undang-Undang Dasar, lazim pula dipergunakan istilah konstitusi. Demikian juga halnya dengan orang Belanda di samping istilah *grondwet* mengenal pula istilah *constitutie*.

Undang-Undang Dasar, ialah suatu dokumen hukum yang mengandung aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan yang pokok-pokok atau dasar-dasar mengenai ketatanegaraan daripada suatu negara yang lazim kepadanya diberikan sifat luhur dan kekal, dan apabila akan mengadakan perubahannya hanya boleh dilakukan dengan prosedur yang berat kalau dibandingkan dengan cara

¹⁰ Dahlan Thaib dkk., *Teori Hukum dan Konstitusi*, hal. 7.

pembuatan atau perubahan bentuk-bentuk peraturan dan ketetapan yang lain-lainnya.¹¹

Mencermati dikotomi antara istilah *constitution* dengan *grondwet* (Undang-Undang Dasar), L.J. Van Apeldoorn telah membedakan secara jelas di antara keduanya, kalau *grondwet* (Undang-Undang Dasar) adalah bagian tertulis dari suatu konstitusi, sedangkan *constitution* (konstitusi) memuat baik peraturan tertulis maupun yang tidak tertulis. Sementara Sri Soemantri M, dalam disertasinya mengartikan konstitusi sama dengan Undang-Undang Dasar. Penyamaan arti dari keduanya ini sesuai dengan praktek ketatanegaraan di sebagian besar negara-negara dunia termasuk di Indonesia.

Penyamaan pengertian antara konstitusi dengan Undang-Undang Dasar, sebenarnya sudah dimulai sejak Oliver Cromwell (Lord Protector Republik Inggris 1649-1660) yang menamakan Undang-Undang Dasar itu sebagai *Instrument of Government*, yaitu bahwa Undang-Undang Dasar dibuat sebagai pegangan untuk memerintah dan disinilah timbul identifikasi dari pengertian Konstitusi dan Undang-Undang Dasar.¹²

Di negara-negara Eropa, khususnya Inggris, istilah *Constitution* mempunyai dua macam pengertian, yaitu:

- a. *Contitution* dalam pengertian yang sempit, yaitu untuk menyebut konstitusi dalam pengertian Undang-

¹¹ Joeniarto, *Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum Tata Negara di Indonesia* (Yogyakarta: Liberty, 1991), hal. 27.

¹² Dahlan Thaib dkk., *Teori Hukum dan Konstitusi*, hal. 8.

Undang Dasar, sebagaimana yang dikemukakan di atas.

- b. Constitution dalam pengertian yang luas, yaitu untuk menyebut keseluruhan aturan-aturan hukum serta ketentuan-ketentuan hukum tentang sistem ketatanegaraan suatu negara, atau dengan kata lain disebut Hukum Tata Negara.¹³

Hal ini sesuai dengan ungkapan K.C. Wheare sebagaimana yang dikutip oleh Joeniarto, menyatakan bahwa istilah constitution pada umumnya dipergunakan di dalam dua pengertian, dalam pembicaraan-pembicaraan ketatanegaraan, yaitu:

Pertama, istilah tersebut dipergunakan untuk menunjuk kepada seluruh daripada *rules* yang mengenai ketatanegaraan sesuatu negara yang secara keseluruhan akan menggambarkan sistem ketatanegaraannya. Seluruh *rules* itu dapat digolongkan dalam dua golongan, yaitu *rules* yang berderajat legal atau *law*, maka pengadilan akan bersedia memaksakan berlakunya apabila terjadi pelanggaran terhadapnya (catatan penulis: sudah barang tentu kalau ada gugatan untuk itu), sedangkan *rules* yang bukan berderajat *law*, dapat berbentuk macam-macam yaitu *usages*, *understandings*, *customs* atau *conventions*, dalam hal ini pengadilan tidak akan bersedia memaksakan berlakunya, tetapi meskipun demikian *rules* tersebut di dalam hal

¹³ Soehino, *Hukum Tatanegara Sifat Serta Tata Cara Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945* (Yogyakarta: Liberty, 1994), hal. 1.

penyelenggaraan ketatanegaraan tidaklah mempunyai efektivitas yang kalah penting kalau dibandingkan dengan yang berderajat legal.

Kedua, istilah *constitution* dipergunakan juga untuk menunjuk pengertian yang lebih sempit daripada pengertian tersebut di atas, yaitu untuk menggambarkan hukum keseluruhan kumpulan dari *rules* baik yang legal atau non legal, tetapi hanya menunjuk kepada *rules* tertentu saja yang pada umumnya termuat di dalam sebuah dokumen (kitab hukum) atau dapat juga kepada beberapa dokumen-dokumen yang sangat tertentu. Selain daripada itu, perlu dijelaskan pula, bahwa *rules* tertentu tersebut sebenarnya sangat berbeda sekali satu dengan lainnya. Dengan demikian, yang dimaksud dengan *the constitution* di sini ialah kumpulan dari *rules* tertentu yang merupakan legal *rules* di dalam lapangan ketatanegaraan dari negara yang bersangkutan dan dimuat di dalam suatu dokumen.¹⁴

Di Indonesia istilah konstitusi, paralel dengan istilah dalam bahasa Inggris *constitution*, yang dalam kenyataannya juga dipergunakan dalam beberapa pengertian, yang sedikitnya telah dipergunakan dalam 3 (tiga) pengertian. Pengertian pertama dan kedua, ialah dipergunakan dalam pengertian-pengertian yang sama seperti dikemukakan oleh Wheare tersebut di atas, yaitu dalam pengertian yang luas dan dalam pengertian yang sempit.

Sedangkan pengertian yang ketiga yaitu sebagaimana yang diterangkan dalam Penjelasan Undang-

¹⁴ Joeniarto, *Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum*, hal. 28.

Undang Dasar 1945, pada Bagian Umum Angka I, dalam alinea pertama mengemukakan sebagai berikut:

“Undang-Undang Dasar suatu negara ialah hanya sebagian dari hukumnya dasar negara itu. Undang-Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis sedang di sampingnya Undang-Undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara, meskipun tidak ditulis.”

Kemudian di bagian lain dari Penjelasan tersebut, yaitu pada bagian tentang Sistem Pemerintahan Negara, pada pokok pikiran II, mengemukakan bahwa:

“Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme belaka (machtsstaat).”¹⁵

Dari kedua kalimat tersebut istilah konstitusi dipergunakan untuk menunjuk kepada pengertian hukum dasar, yaitu lebih luas dari Undang-Undang Dasar, tetapi jelas lebih sempit dari yang dimaksud dengan Hukum Tata Negara, karena di sini hanya mencakup aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan yang dasar-dasar saja.

B. Arti Penting Konstitusi dalam Negara Hukum

Sebagaimana yang telah dijelaskan di atas bahwa konstitusi merupakan hukum dasar suatu negara, yang

¹⁵ Lihat Bagian Umum Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945

mengatur dasar-dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Konstitusi juga merupakan ketentuan dasar dan fundamen berdiri dan berjalannya suatu proses kenegaraan.

Konsekuensi logis dari kenyataan tersebut, bahwa tanpa konstitusi negara tidak mungkin terbentuk. Oleh karena itu konstitusi menempati posisi yang sangat penting dalam kehidupan ketatanegaraan suatu bangsa. Dengan demikian negara dan konstitusi merupakan dua lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya.¹⁶

Sehubungan dengan hal tersebut A. Hamid S. Attamimi menyatakan, bahwa pentingnya suatu konstitusi atau undang-undang dasar adalah sebagai pemberi pegangan dan pemberi batas serta sekaligus tentang bagaimana kekuasaan negara harus dijalankan.¹⁷ Hal ini penting dilakukan karena dapat memberikan arah dan pedoman, serta memberikan batasan yang jelas dalam menjalankan organisasi yang bernama negara.

Mendirikan dan membentuk negara pada hakekatnya mendirikan dan membentuk organisasi kekuasaan. Dengan demikian negara pada hakekatnya adalah organisasi kekuasaan. Hal ini terbukti dengan adanya bermacam-macam lingkungan kekuasaan dalam setiap negara, baik

¹⁶ Dahlan Thaib dkk., *Teori Hukum dan Konstitusi*, hal. 37.

¹⁷ A. Hamid S. Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, *Disertasi* (Jakarta: UI, 1990), hal. 215.

yang berada dalam infra struktur politik maupun yang berada dalam supra struktur politik.¹⁸

Sebagaimana diketahui, bahwa setiap kekuasaan bagaimanapun kecilnya cenderung disalahgunakan oleh yang memegangnya. Sebagaimana ungkapan yang diberikan oleh Lord Acton, bahwa *"Power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely"* (kekuasaan cenderung disalahgunakan, kekuasaan yang absolut sudah pasti dilakukan secara absolut). Oleh karena itu untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan itu perlu dilakukan usaha-usaha untuk membatasinya.

Salah satu pembatasan kekuasaan yang mempunyai arti penting dan menentukan harus dilakukan melalui hukum. Dalam kehidupan bernegara, konstitusi atau undang-undang dasar merupakan satu sumber hukum yang mempunyai kedudukan sangat penting dalam usaha membatasi kekuasaan; bahkan dalam sejarah ketatanegaraan dapat dicatat bahwa terjadinya perubahan dari kerajaan absolut menjadi kerajaan berkonstitusi (*constitutionale monarchi*) adalah melalui penetapan konstitusi atau undang-undang dasar.¹⁹

Hakikat konstitusi menurut Bagir Manan, tidak lain dari perwujudan paham tentang konstitusi atau konstitusionalisme yaitu pembatasan terhadap kekuasaan

¹⁸ Sri Soemantri M., *Pidato Pengukuhan Guru Besar* (Bandung: Unpad, 1987), hal. 4.

¹⁹ Sri Soemantri M., *Pidato Pengukuhan Guru Besar*, hal. 4.

pemerintahan di satu pihak, dan jaminan terhadap hak-hak warga negara maupun setiap penduduk di pihak lain.²⁰

Tentang perlunya pembatasan kekuasaan itu, Maurice Duverger menyatakan, bahwa dalam negara-negara modern, dimana pemerintah setiap hari mendapat kekuasaan-kekuasaan baru, dan dengan begitu harus menghadapi masalah-masalah yang kian bertambah banyak, bertambah luas dan terus bertambah sulit, susunan intern dari pada badan-badan pemerintah telah menjadi sangat ruwet dan banyak macamnya.²¹

Selanjutnya Miriam Budiardjo menyatakan pula, bahwa di dalam negara-negara yang mendasarkan dirinya atas demokrasi konstitusional, undang-undang dasar mempunyai fungsi yang khas yaitu membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Dengan demikian diharapkan hak-hak warga negara akan lebih terlindungi.²²

Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi:²³

1. Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau;

²⁰ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara* (Bandung: Mandar Maju, 1995), hal. 6.

²¹ Maurice Duverger, *Teori dan Praktek Tata Negara* (Jakarta: Pustaka Rakyat, 1961), hal. 29.

²² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997), hal. 96.

2. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa;
3. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang;
4. Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

Dari empat materi muatan yang tereduksi dalam konstitusi atau undang-undang dasar di atas, menunjukkan arti pentingnya konstitusi bagi suatu negara. Karena konstitusi menjadi barometer kehidupan bernegara dan berbangsa yang sarat dengan bukti sejarah perjuangan para pendahulu, sekaligus ide-ide dasar yang digariskan oleh *the founding fathers*, serta memberikan arahan kepada generasi penerus bangsa dalam mengemudikan suatu negara yang mereka pimpin. Semua agenda penting kenegaraan ini telah terkaver dalam konstitusi, sehingga benarlah kalau konstitusi merupakan cabang yang utama dalam studi ilmu hukum tata negara.²⁴

Pada sisi lain, eksistensi suatu “negara” yang diisyaratkan oleh A.G. Pringgodigdo, baru riel-ada kalau memenuhi empat unsur: (1) memenuhi unsur pemerintahan yang berdaulat, (2) wilayah tertentu, (3) rakyat yang hidup teratur sebagai suatu bangsa (*nation*), dan (4) pengakuan

²³ Sri Soemantri M., *Persepsi Terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945* (Bandung: Alumni, 1979), hal. 2.

²⁴ Dahlan Thaib dkk., *Teori Hukum dan Konstitusi*, hal. 38.

dari negara-negara lain. Dari keempat unsur untuk berdirinya suatu negara ini belumlah cukup menjamin terlaksananya fungsi kenegaraan suatu bangsa kalau belum ada hukum dasar yang mengaturnya. Hukum dasar yang dimaksud adalah sebuah Konstitusi atau Undang-Undang Dasar.

Untuk memahami hukum asar suatu negara, juga belum cukup kalau hanya dilihat pada ketentuan-ketentuan yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar atau konstitusi saja, tetapi harus dipahami pula aturan-aturan dasar yang muncul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara meskipun tidak tertulis, atau sering dicontohkan dengan “konvensi” ketatanegaraan suatu bangsa. Sebab dengan pemahaman yang demikian inilah “ketertiban” sebagai fungsi utama adanya hukum dapat terealisasikan.²⁵

Di Indonesia dalam Penjelasan UUD 1945 dinyatakan, bahwa “Pemerintah berdasarkan Sistem Konstitusional (Hukum Dasar) tidak bersifat Absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas)”. Dengan ketentuan ini diakui pemerintahan Indonesia menganut paham konstitusionalisme, *constitutionalism*, suatu pemerintahan yang dibatasi oleh ketentuan-ketentuan yang termuat dalam konstitusi. Suatu konstitusi atau sistem konstitusional adalah menjadi fondasi negara, yang mengatur pemerintahannya, menspesifikasi kekuasaannya dan memimpin tindakan-tindakannya. Dalam negara yang bersifat kons-

²⁵ Dahlan Thaib dkk., *Teori Hukum dan Konstitusi*, hal. 39.

titusionil, tidak mungkin kedudukan konstitusi itu lebih kurang fundamentalnya dari ketentuan-ketentuan yang lain. Dalam hierarchie perundang-undangan konstitusi berada di puncak piramide, sedang ketentuan-ketentuan yang lain, berada di bawah konstitusi. Konstitusi itu harus benar-benar merupakan “*a written fundamental law*”, yang mengatur struktur pemerintahan, merumuskan kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif serta menjamin hak-hak warga negara.²⁶

Indonesia secara hukum menempatkan UUD 1945 sebagai kaidah hukum.²⁷ Dalam Pasal 1 Ketetapan MPR No.III/MPR/2000 disebutkan:

- (1) Sumber hukum adalah sumber yang dijadikan bahan untuk menyusun peraturan perundang-undangan.
- (2) Sumber hukum terdiri atas sumber hukum tertulis dan tidak tertulis.
- (3) Sumber hukum dasar nasional adalah Pancasila sebagaimana yang tertulis dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia, dan batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945.

²⁶ Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila* (Jakarta: Aksara Baru, 1984), hal. 14.

²⁷ Ketetapan MPR No.III/MPR/2000.

Selanjutnya dalam Pasal 2 Ketetapan MPR tersebut dijelaskan pula bahwa:

Tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya.

Tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah:

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
3. Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu);
5. Peraturan Pemerintah;
6. Keputusan Presiden;
7. Peraturan Daerah.

Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan disebutkan bahwa, Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;

- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dari ketentuan tersebut jelas, bahwa dalam negara yang bersistem konstitusional tidak mungkin ditolerir, bahwa UUD harus mengalah kepada kemauan golongan, partai ataupun pada kehendak seorang pemimpin yang berkuasa. Walaupun pengaruh dan kemauan pemimpin itu kuat, tetapi yang harus dominan itu adalah pengaruh konstitusi.

Namun dalam praktek ketatanegaraan, sering juga terjadi bahwa suatu konstitusi yang tertulis tidak berlaku secara sempurna, oleh karena salah satu dari beberapa pasal di dalamnya, tidak berjalan atau tidak dijalankan lagi. Atau dapat juga karena konstitusi yang berlaku itu tidak lebih dijalankan karena kepentingan suatu golongan/kelompok ataupun pribadi dari penguasa saja, di samping itu tetap diakui bahwa banyak pula konstitusi yang dijalankan sesuai dengan pasal-pasal yang tercantum di dalamnya.

Dari pemikiran tersebut, Karl Loewenstein mengadakan penyelidikan mengenai apakah arti dari suatu konstitusi tertulis (Undang-Undang Dasar) dalam suatu lingkungan nasional yang spesifik, terutama kenyataannya bagi rakyat biasa, sehingga membawa Karl Loewenstein kepada tiga jenis penilaian konstitusi, sebagai berikut:²⁸

²⁸ Muhammad Ridwan Indra, *Kedudukan Lembaga-Lembaga Negara dan Hak Menguji Menurut Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: Sinar Grafika, 1987), hal. 23. Lihat Dahlan Thaib dkk., *Teori Hukum dan Konstitusi*, hal. 41.

1. Konstitusi yang bernilai normatif

Suatu konstitusi yang telah resmi diterima oleh suatu bangsa dan bagi mereka konstitusi tersebut bukan hanya berlaku dalam arti hukum (legal), akan tetapi juga merupakan suatu kenyataan yang hidup (realitas) dalam arti sepenuhnya diperlukan dan efektif. Dengan perkataan lain konstitusi itu dilaksanakan secara murni dan konsekuen.

2. Konstitusi yang mempunyai nilai nominal

Konstitusi yang mempunyai nilai nominal artinya secara hukum konstitusi itu berlaku tetapi kenyataannya kurang sempurna. Kekurangsempurnaan berlakunya konstitusi itu jangan diartikan bahwa seringkali suatu konstitusi yang tertulis berbeda dengan konstitusi yang dipraktekkan. Sebab seperti yang telah dikemukakan, bahwa konstitusi itu dapat berubah-ubah menurut kehendak zaman, jadi baik karena perubahan formal seperti yang dicantumkan dalam konstitusi itu maupun karena kebiasaan ketatanegaraan umumnya.

3. Konstitusi yang mempunyai nilai semantik

Suatu konstitusi yang secara hukum tetap berlaku namun dalam kenyataannya adalah sekedar untuk memberikan bentuk dari tempat yang telah ada, dan dipergunakan untuk melaksanakan kekuasaan politik. Keadaan yang demikian itu dikatakan bahwa konstitusi tersebut bernilai semantik.

Walaupun dalam praktek ketatanegaraan terdapat tiga macam penilaian terhadap pemberlakuan konstitusi dalam suatu negara, tetapi dari pernyataan-pernyataan tersebut dapat dilihat, bahwa demikian pentingnya konstitusi atau undang-undang dasar untuk membatasi kekuasaan dalam negara dan pemerintahan, agar tidak terjadi penyalahgunaan kebijakan yang dapat merugikan bangsa dan negara.

C. Pemerintahan Menurut Konstitusi

Sebagaimana yang telah disinggung di atas, bahwa hakekat konstitusi adalah untuk membatasi wewenang pemerintahan dan penguasa dalam mengatur jalannya pemerintahan dan menjamin hak-hak rakyat. Dengan demikian konstitusi atau undang-undang dasar diadakan dalam usaha mengurangi serta membatasi kekuasaan. Kekuasaan harus dicegah jangan sampai berpusat pada satu tangan, karena akan menimbulkan kekuasaan sewenang-wenang.

Menurut *Mr. J.G. Steenbeek*, sebagaimana dikutip oleh Sri Soemantri dalam disertasinya menggambarkan, bahwa pada umumnya konstitusi berisi tiga hal pokok, yaitu:²⁹

1. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warganegara;
2. Ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental;

²⁹ Sri Soemantri M., *Persepsi Terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, hal. 45.

3. Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

Dari muatan konstitusi tersebut terlihat, bahwa adanya pembatasan wewenang yang harus dilaksanakan oleh penguasa dalam menjalankan roda pemerintahan. Hal ini diperlukan agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan yang sewenang-wenang, sehingga dapat merugikan bangsa dan negara.

Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum, Aristoteles menyatakan:

“Aturan konstitusional dalam negara berkaitan secara erat, juga dengan pertanyaan kembali apakah lebih baik diatur oleh manusia atau hukum terbaik, selama suatu pemerintahan menurut hukum, oleh sebab itu supremasi hukum diterima oleh Aristoteles sebagai tanda negara yang baik dan bukan semata-mata sebagai keperluan yang tidak layak”.³⁰

Selanjutnya Aristoteles juga mengemukakan, bahwa ada tiga unsur dari pemerintahan yang berkonstitusi, yaitu *pertama*, pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; *kedua*, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasar ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi; *ketiga*, pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksana-

³⁰ Dikutip dari Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, hal. 22.

kan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan atau tekanan.³¹

Bryce sebagaimana yang diceritakan dalam buku Strong mengemukakan ada 4 (empat) motif tentang sebab-sebab timbulnya Undang-Undang Dasar atau Konstitusi, yaitu:

1. Karena adanya keinginan dari para anggota warga negaranya untuk menjamin hak-hak mereka sendiri pada waktu hak-hak itu terancam dan selanjutnya membatasi tindakan-tindakan dari penguasa di kemudian hari;
2. Karena keinginan dari pihak yang diperintah atau pihak penguasa sendiri dengan harapan untuk menjamin rakyatnya, dengan jalan menentukan suatu bentuk sistem ketatanegaraan tertentu yang semula tidak jelas dalam suatu bentuk yang tertentu menurut aturan-aturan yang positif dengan maksud agar di kemudian hari tidak dimungkinkan adanya tindakan yang sewenang-wenang dari para penguasanya;
3. Karena keinginan daripada pembentuk negara yang baru untuk menjamin adanya cara penyelenggaraan ketatanegaraan yang pasti dan dapat membahagikan kepada rakyatnya;
4. Karena keinginan untuk menjamin adanya kerjasama yang efektif daripada beberapa negara yang

³¹ Azhary, *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya* (Jakarta: UI-Press, 1995), hal. 20.

pada mulanya berdiri sendiri-sendiri (yang nantinya akan menjadi negara-negara bagian daripada negara federal yang merupakan bentuk kerjasamanya), di samping mereka masing-masing dalam hal-hal yang tidak diadakan kerjasama masih tetap mempunyai hak-hak dan kepentingan-kepentingan tertentu yang akan diurus sendiri.³²

Dilihat dari sebab-sebab munculnya Undang-Undang Dasar atau Konstitusi tersebut, maka dapat dimengerti bahwa sebuah negara harus menjalankan roda pemerintahan dengan ketentuan-ketentuan atau pedoman-pedoman yang jelas sehingga kebijakan yang diambil oleh penguasa tersebut tidak salah arah atau sesuai dengan tujuan yang diharapkan.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka undang-undang dasar atau konstitusi mempunyai fungsi pada umumnya adalah:

- a. Ditinjau dari tujuannya, adalah untuk menjamin hak-hak dari para anggota warga masyarakatnya, terutama warga negaranya, dari tindakan yang sewenang-wenang dari para penguasanya. Di dalam masyarakat modern yang sudah menjurus kepada *welfare state* (negara kesejahteraan), tujuan tersebut diperluas yaitu sampai dengan terselenggaranya kepentingan masyarakat, sehingga tidak hanya sekedar

³² Dikutip dari Joeniarto, *Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*, hal. 35.

terjaminnya perlindungan hukum akan hak-hak para anggota masyarakatnya, tetapi juga setiap para anggota warga negaranya dapat mengembangkan hak-haknya sebagai manusia pada umumnya yang dapat hidup dengan sejahtera.

- b. Ditinjau dari penyelenggaraan pemerintahannya, adalah untuk dijadikan landasan struktural daripada penyelenggaraan pemerintahannya menurut suatu sistem ketatanegaraan yang pasti/tertentu yang pokok-pokoknya telah digambarkan dalam aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan Undang-Undang Dasar atau Konstitusi.³³

Apabila dilihat Undang-Undang Dasar 1945 yang ditetapkan atau disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945, sebagai konsekuensi dari Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, juga mempunyai maksud untuk memberikan fungsi kepada Undang-Undang Dasarnya sebagaimana yang digambarkan di atas.

Berkenaan dengan hal ini, maka sistem pemerintahan Republik Indonesia diuraikan dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Dasar yang berbunyi antara lain sebagai berikut:

1. Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*).

³³ Joeniarto, *Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*, hal. 38.

2. Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar) tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).
3. Kekuasaan negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
4. Presiden ialah penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi di bawah Majelis.
5. Presiden tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
6. Menteri negara ialah pembantu presiden, menteri negara tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
7. Kekuasaan kepala negara tidak tak terbatas.³⁴

Dari ketentuan Pembukaan Undang-Undang Dasar, Batang Tubuh Undang-Undang Dasar maupun Penjelasan Undang-Undang Dasar, maka tampak bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas sistem konstitusi atau berlandaskan kepada Undang-Undang Dasar.

D. Sistem Ketatanegaraan Menurut Konstitusi Indonesia

Berbicara mengenai sistem ketatanegaraan tidak terlepas dari pembahasan mengenai lembaga-lembaga negara, yang merupakan alat perlengkapan negara yang menjalankan roda kenegaraan dan pemerintahan. Alat perlengkapan negara sangat penting ditentukan dan

³⁴ Dikutip dari Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa ini* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), hal. 54.

dijelaskan dalam suatu konstitusi, dalam rangka untuk membatasi tugas, wewenang dan fungsi masing-masing.

Negara merupakan suatu organisasi yang di dalamnya terdapat lembaga-lembaga negara. Adanya hubungan tata kerja antar lembaga negara sebagai satu kesatuan dalam penyelenggaraan kehidupan organisasi negara menimbulkan sistem ketatanegaraan. Pembicaraan sistem ketatanegaraan menurut Konstitusi Indonesia (menurut UUD 1945), maka dalam uraian ini dibatasi mengenai kelembagaan negara tingkat pusat, yaitu Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara.

Menurut UUD 1945 terdapat 6 (enam) Lembaga Negara, yaitu:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (Pasal 1 ayat 2 UUD 1945).
2. Presiden (Pasal 4 sampai dengan 15 UUD 1945).
3. Dewan Pertimbangan Agung (Pasal 16 UUD 1945). Sudah dihapus berdasarkan amandemen (perubahan) keempat.
4. Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 19 sampai dengan 22B UUD 1945).
5. Badan Pemeriksa Keuangan (Pasal 23 ayat 5 UUD 1945).
6. Mahkamah Agung (Pasal 24 UUD 1945).³⁵

³⁵ Muhammad Ridwan Indra, *Kedudukan Lembaga-lembaga Negara dan Hak Menguji Menurut Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: Sinar Grafika, 1987), hal. 45. Lihat pula Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1994), hal. 44. Lihat lagi Rozikin

Setelah perubahan (amandemen) UUD 1945, maka lembaga negara terdiri dari:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (Pasal 2 dan Pasal 3 UUD Negara RI Tahun 1945).
2. Presiden (Pasal 4 sampai dengan Pasal 16 UUD Negara RI Tahun 1945).
3. Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 19 sampai dengan Pasal 22B UUD Negara RI Tahun 1945).
4. Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dijelaskan dalam Pasal 22C dan 22D UUD Negara RI Tahun 1945)
5. Komisi Pemilihan Umum (KPU), dijelaskan dalam Pasal 22E UUD Negara RI Tahun 1945).
6. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dijelaskan dalam Pasal 23E sampai dengan Pasal 23G UUD Negara RI Tahun 1945.
7. Mahkamah Agung (MA), dijelaskan dalam Pasal 24 dan Pasal 24A UUD Negara RI Tahun 1945.
8. Komisi Yudisial (KY), dijelaskan dalam Pasal 24B UUD Negara RI Tahun 1945.
9. Mahkamah Konstitusi (MK), dijelaskan dalam Pasal 24C UUD Negara RI Tahun 1945.

Sehubungan dengan pembahasan mengenai Lembaga Negara tersebut, maka dalam uraian berikut tidak dilakukan secara berurutan sesuai dengan urutan di atas, tetapi dimulai dari MPR, DPR (sebagai lembaga perwakilan rakyat/legislatif), Presiden (pemegang kekuasaan pemerintah/eksekutif), kemudian baru pembahasan

mengenai BPK, Mahkamah Agung, Komisi Yudisial, dan Mahkamah Konstitusi.

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Kekuasaan Negara yang tertinggi berada di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat, demikian Penjelasan UUD 1945 yang menjelaskan posisi MPR. Oleh karena menurut Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”.³⁶ Adapun pengertian kedaulatan pada umumnya ditafsirkan sebagai kekuasaan negara yang tertinggi (lihat Penjelasan UUD 1945 yang mengatakan: Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi), dengan demikian di Negara Indonesia dianut ketentuan “kekuasaan negara yang tertinggi berada di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat” atau *supremacy of the people’s Consultative Assembly*.³⁷

Namun setelah perubahan ketiga UUD 1945, dalam Pasal 3 dijelaskan bahwa:

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Daman, *Hukum Tata Negara: Suatu Pengantar* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1993), hal. 187.

³⁶ Pada perubahan ketiga UUD 1945, Nopember 2001, Pasal ini mengalami perubahan dengan bunyi menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

³⁷ Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, hal. 15.

- (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan presiden dan/ atau wakil presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Setelah perubahan tersebut tidak lembaga tertinggi, setiap lembaga negara adalah sama kedudukannya, tidak ada yang tinggi dan tidak ada pula yang rendah. Menurut Pasal 1 ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 bahwa, Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Menurut ilmu pengetahuan hukum tata negara, supremasi suatu lembaga negara, apakah namanya parlemen atau nasional assembly, mengandung dua prinsip pokok yaitu:³⁸

1. Badan berdaulat itu mempunyai “legal power”, kekuasaan berdasarkan hukum untuk menetapkan segala sesuatu yang telah ditegaskan oleh konstitusi, umpamanya menurut UUD 1945: mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD (Pasal 3 dalam Perubahan Ketiga).
2. Di samping itu tidak ada suatu otorita tandingan (*no rival authority*), baik perseorangan atau badan yang

³⁸ Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, hal. 16. Lihat pula Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945* (Yogyakarta: Liberty, 1998), hal. 51.

mempunyai kekuasaan untuk melanggar atau menyampingkan sesuatu yang telah diputuskan oleh MPR.

Sesuai dengan prinsip asas negara hukum, MPR sebagai lembaga tertinggi negara dibentuk dan keberadaannya berdasarkan UUD dan dalam menjalankan kekuasaannya juga berdasarkan UUD serta peraturan hukum lain yang mengaturnya. Jadi MPR mempunyai kekuasaan untuk melaksanakan sesuatu atau menetapkan sesuatu sesuai dengan ketentuan UUD.

Untuk mengetahui sampai seberapa jauh penjabaran ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, dalam prakteknya dapat dilihat antara lain dari wewenang MPR saat ini, yaitu:³⁹

- a. Membuat putusan-putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh Lembaga Negara yang lain, termasuk penetapan garis-garis besar daripada haluan negara (perubahan ketiga);
- b. Memberikan penjelasan yang bersifat penafsiran terhadap putusan-putusan Majelis;
- c. Menyelesaikan pemilihan dan selanjutnya melantik Presiden dan Wakil Presiden (perubahan ketiga);
- d. Meminta pertanggungjawaban dari Presiden mengenai pelaksanaan garis-garis besar daripada haluan negara dan menilai pertanggungjawaban tersebut;

³⁹ Pasal 4 TAP MPR No.II/MPR/1999 jo. TAP MPR No.II/MPR/2000 jo. TAP MPR No.V/MPR/2001.

- e. Mencabut kekuasaan dan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden sungguh-sungguh melanggar garis-garis besar daripada haluan negara dan/atau Undang-Undang Dasar;
- f. Mengubah Undang-Undang Dasar;
- g. Menetapkan Peraturan Tata Tertib Majelis;
- h. Menetapkan Pimpinan Majelis yang dipilih dari dan oleh anggota;
- i. Mengambil/memberi keputusan terhadap anggota yang melanggar sumpah/janji anggota.

Di samping hal-hal tersebut di atas, keluasan kekuasaan MPR juga dibatasi oleh kemampuan Majelis sendiri. MPR tidaklah mempunyai wewenang mengenai seluruh kegiatan penyelenggaraan negara, karena hal tersebut tidak mungkin dapat dilakukannya.

Oleh karena itu maka UUD mengatur tentang pembagian kekuasaan. Lembaga-lembaga Tinggi Negara mempunyai tugas dan wewenang tertentu bukan karena delegasi kekuasaan dari MPR, tetapi karena UUD menentukannya demikian. Jadi sepanjang ketentuan UUD dinyatakan berlaku, maka semua lembaga negara termasuk MPR harus melaksanakan ketentuan UUD tersebut.

2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) disebut dengan istilah lain Parlemen. Tugas pokok Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga legislatif dapat digambarkan melalui pasal-pasal UUD sebagai berikut.

Pada Pasal 20 UUD 1945 (Perubahan Pertama) menyebutkan bahwa:

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.
- (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.
- (5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan (Perubahan Kedua).

Selanjutnya dalam Pasal 20A UUD 1945 (Perubahan Kedua) menyatakan:

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.
- (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak

interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.

- (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.
- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.

Dari ketentuan di atas dapat dilihat bahwa DPR mempunyai kekuasaan untuk membentuk undang-undang, namun setiap rancangan undang-undang itu harus dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Di samping itu dalam pelaksanaan undang-undang dan garis-garis besar daripada haluan negara, DPR mengambil posisi sebagai pihak pengawas terhadap pemerintah. Dengan kekuasaan ini akan memperkuat tugas DPR dalam pembentukan undang-undang dan memperkuat kedudukan DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Menurut sistem yang dianut UUD 1945, kedudukan DPR adalah kuat. Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 7C UUD 1945 dalam Perubahan Ketiga). Di samping itu anggota-anggota DPR semuanya merangkap anggota MPR, oleh karena itu DPR dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden, jika Dewan menganggap

bahwa Presiden sungguh-sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh UUD atau oleh MPR, maka Majelis itu dapat diundang untuk persidangan istimewa agar bisa minta pertanggungjawaban kepada Presiden (Penjelasan Umum tentang Sistem Pemerintahan Negara).

Meskipun demikian DPR tidak dapat menjatuhkan Presiden, sebab yang berwenang menjatuhkan atau memberhentikan Presiden adalah MPR (Pasal 7B UUD 1945 dalam Perubahan Ketiga). Jadi Presiden tidak bertanggungjawab kepada DPR, oleh karena itu kedudukannya tidak tergantung kepada Dewan.

3. Presiden

Kekuasaan eksekutif menurut Wynes, dapat diberi definisi “sebagai kekuasaan dalam negara yang melaksanakan undang-undang, menyelenggarakan urusan pemerintahan dan mempertahankan tata-tertib dan keamanan, baik di dalam maupun di luar negeri.”⁴⁰

Pengertian kekuasaan eksekutif yang demikian mempunyai arti yang luas, sesuai dengan perkembangan jangkauan tugas negara dalam usaha mewujudkan kesejahteraan rakyat yang semakin luas dan kompleks. Sehingga kekuasaan eksekutif tidak hanya diartikan kekuasaan melaksanakan undang-undang belaka. Kekuasaan eksekutif biasanya dijalankan oleh lembaga eksekutif, yang menurut UUD 1945 adalah Presiden.

⁴⁰ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif* (Jakarta: Aksara Baru, 1986), hal. 44.

Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menyatakan, “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Di dalam penjelasan pasal tersebut dinyatakan pula, bahwa “Presiden ialah Kepala kekuasaan eksekutif dalam Negara”. Apabila ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 dihubungkan dengan penjelasannya, maka makna kekuasaan eksekutif ialah pemegang kekuasaan pemerintahan di dalam negara, yang dalam hal ini adalah Presiden.

Pengertian ini diperjelas lagi dalam penjelasan umum UUD angka empat (IV), yang menyebutkan bahwa “Di bawah MPR, Presiden ialah penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi, kekuasaan dan tanggung jawab adalah di tangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the President*).

Dalam menjalankan tugas Presiden dibantu oleh seorang Wakil Presiden (Pasal 4 ayat 2 UUD 1945). Wakil Presiden membantu Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan negara yang disebutkan pada Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Jadi Wakil Presiden membantu Presiden dalam kedudukan Presiden sebagai kepala eksekutif.⁴¹

Selain Wakil Presiden, Presiden juga dibantu oleh Menteri Negara. Menteri-menteri ini diangkat dan diberhentikan oleh Presiden (Pasal 17 ayat 2 UUD 1945). Walaupun antara Wakil Presiden dan Menteri sama sebagai

⁴¹ Rozikin Daman, *Hukum Tata Negara*, hal. 196.

pembantu Presiden, akan tetapi kedudukan dan tugas pembantuannya berbeda.

Menurut sistem UUD 1945, Presiden di samping menjalankan kekuasaan eksekutif, juga menjalankan kekuasaan legislatif bersama-sama DPR. Dalam menjalankan kekuasaan legislatif Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 5 ayat 1 UUD 1945 dalam Perubahan Pertama). Presiden juga menetapkan Peraturan Pemerintah (Pasal 5 ayat 2 UUD 1945), serta menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti undang-undang, dalam hal ihwal kegentingan memaksa (Pasal 22 UUD 1945).

Selanjutnya Presiden di samping sebagai kepala pemerintahan (eksekutif), juga sebagai Kepala Negara. Sebagai Kepala Negara Presiden merupakan lambang kesatuan dan persatuan bangsa. Presiden sebagai Kepala Negara mempunyai kekuasaan yang menyangkut fungsi seremonial, kebesaran dalam kehidupan kenegaraan, serta menyangkut martabat bangsa dalam pergaulan internasional. Kekuasaan Presiden sebagai Kepala Negara diatur dalam Pasal 10 sampai dengan Pasal 15 UUD 1945. Dalam penjelasan pasal-pasal tersebut dinyatakan bahwa “kekuasaan-kekuasaan Presiden dalam pasal-pasal ini, ialah konsekuensi dari kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara.

4. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Pada awal era reformasi, mulai muncul wacana perlunya lembaga perakilan yang mewakili wilayah di tingkat

pusat untuk mengkapi lembaga perwakilan yang mewakili aspirasi dan paham politik (DPR) dalam struktur ketatanegaraan kita. Wacana ini muncu sebagai respon atas pengalaman pada pemerintahan sebelumnya dimana hubungan pusat dan daerah tidak harmonis dan pemerintahan dijalankan secara sentralistik. Keragaman dan ciri khas daerah tidak mendapat ruang memadai untuk hidup dan berkembang karena pada era tersebut yang diutamakan dan dipentingkan adalah persatuan dan kesatuan.

Sebenarnya di dalam MPR terdapat unsur Utusan Daerah, yang pada masa itu biasanya diduduki para pejabat daerah dan pejabat di pusat, bahkan menteri-menteri dan istri para menteri bahkan ada juga anak-anak para pejabat. Sebagian kecil oleh tokoh nasyarakat setempat. Namun demikian Utusan Daerah tidak dapat menjadi “jembatan” yang efektif untuk mengubah secara signifikan. Selain karena represifnya kekuasaan negara, juga dikarenakan MPR didesain sedemikian rupa oleh penguasa saat itu sehingga tidak dapat berperan optimal.

Pada Tahun 1998 saat era reformasi baru dimulai, Presiden B.J. Habibie membentuk Tim Nasional Reformasi menuju Masyarakat Madani yang di dalamnya terdapat Kelompok Reformasi Hukum dan Perundang-undangan. Setelah melakukan kajian ilmiah-akademis mengenai perubahan UUD Negara RI Tahun 1945, Kelompok Reformasi Hukum dan Perundang-undangan mengusulkan perubahan UUD Negara RI Tahun 1945. Salah satu materi perubahan yang diusulkan adalah mengenai lembaga MPR, yakni bahwa Utusan Daerah adalah utusan yang

mewakili daerah, bukan utusan partai politik atau kekuatan politik tertentu. Utusan Daerah dipilih langsung oleh rakyat daerah bersangkutan. Dapat dipertimbangkan kemungkinan untuk membentuk Dewan Utusan Daerah yang tersendiri di samping DPR, yang keduanya bersama-sama tergabung dalam MPR.⁴²

Keberadaan Utusan Daerah dalam susunan keanggotaan MPR selama ini perlu dipertahankan dalam bentuk memodifikasi dan meningkatkan derajatnya menjadi sebuah lembaga sendiri. Hal ini dipandang penting dilakukan dalam proses pembahasan selanjutnya Utusan Daerah tersebut mengalami metamorfose menjadi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang menjadi lembaga legislatif baru sebagai hasil reformasi konstitusi. Pengaturan mengenai DPD dijelaskan dalam Pasal 22C dan Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, hasil perubahan (amandemen) ketiga.

Fungsi DPD untuk memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang, yang meliputi:

- a. Anggaran pendapatan dan belanja negara;
- b. Yang berkaitan dengan pajak;
- c. Yang berkaitan dengan pendidikan;
- d. Yang berkaitan dengan agama.⁴³

⁴²Jimly Asshiddiqie dan Bagir Manan, *Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung, Sebuah Dokumen Historis* (Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan MK, 2006), hal. 18-19.

⁴³Jimly Asshiddiqie dan Bagir Manan, *Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung*, hal. 76-77.

Sedangkan fungsi DPD untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang, yaitu meliputi:

- a. Otonomi daerah;
- b. Pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah;
- c. Hubungan pusat dan daerah;
- d. Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya;
- e. Pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara;
- f. Pajak;
- g. Pendidikan;
- h. Agama.

5. Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Dijelaskan dalam Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 yakni, Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. (perubahan ketiga UUD 1945).

6. Dewan Pertimbangan Agung (DPA), dihapus

Menurut Pasal 16 UUD Negara RI Tahun 1945 dijelaskan bahwa, Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.

7. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 ketentuan mengenai BPK telah diperluas sebagaimana tergambar dalam pasal-pasal berikut ini.

Pasal 23E menyebutkan bahwa:

- (1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.
- (2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya.
- (3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.

Selanjutnya Pasal 23F menyebutkan pula:

- (1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.
- (2) Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota.

Kemudian Pasal 23G menjelaskan:

- (1) Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota negara, dan memiliki perwakilan di setiap propinsi.

(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang.⁴⁴

Dari ketentuan pasal tersebut di atas dapat dilihat, bahwa BPK merupakan suatu badan yang diberikan kewenangan secara mandiri oleh Undang-Undang Dasar dalam melakukan pemeriksaan terhadap penggunaan keuangan negara oleh pemerintah.

Dalam hal ini BPK juga dapat dikatakan partner DPR dalam mengawasi pemerintah, khususnya dalam hal pendayagunaan keuangan negara dengan cara melakukan pemeriksaan terhadap penggunaan keuangan tersebut. Tugas BPK dapat dikatakan bersifat teknis-operatif, dan tidak bersifat politis.⁴⁵ Oleh karena itu kewenangan BPK adalah melakukan pemeriksaan apakah anggaran telah digunakan untuk mencapai sasaran yang dituju dan apakah penggunaan itu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK tersebut diserahkan kepada DPR. Kemudian DPR menggunakan hasil pemeriksaan tersebut sebagai bahan evaluasi dan penilaian terhadap pemerintah dalam pelaksanaan APBN, dan kebijaksanaan apa yang akan diambil dikemudian hari.

Dalam hal-hal tertentu hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK juga dapat bernilai yudikatif.⁴⁶ Artinya

⁴⁴ Sekretariat Jenderal MPR RI, *Putusan Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001*, hal. 12.

⁴⁵ Rozikin Daman, *Hukum Tata Negara*, hal. 201.

⁴⁶ Rozikin Daman, *Hukum Tata Negara*, hal. 202.

dapat menimbulkan tuntutan karena terdapat pelanggaran hukum, melalaikan kewajiban dan menimbulkan kerugian terhadap negara. Adapun tatacata pembentukan BPK, kedudukan, tugas dan wewenangnya diatur dengan undang-undang.

8. Mahkamah Agung (MA)

Tuntutan akan perlunya kekuasaan kehakiman yang bebas dan terlepas dari pengaruh pemerintah adalah tuntutan yang selalu bergema dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Betapa pentingnya kekuasaan kehakiman yang bebas, ini tidak dapat dipisahkan dari ketentuan konstitusional yang menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum (*rechtstaat*), bukan negara kekuasaan (*machtstaat*).⁴⁷

Sehubungan dengan hal tersebut, maka dalam Pasal 24 UUD 1945 (Perubahan

Ketiga) dinyatakan bahwa:

- (1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.
- (2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

⁴⁷ Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi* (Yogyakarta: Liberty, 2000), hal. 82.

Selanjutnya dalam Pasal 24A UUD 1945 (Perubahan Ketiga) disebutkan bahwa:

- (1) Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.
- (2) Hakim Agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum.
- (3) Calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.
- (4) Ketua dan wakil ketua Mahkamah Agung dipilih dari dan oleh hakim agung.
- (5) Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang.⁴⁸

Sebagai Lembaga Tinggi Negara, Mahkamah Agung dalam melaksanakan tugasnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lainnya. Dalam kedudukan sebagai Lembaga Tinggi Negara, Mahkamah Agung mempunyai wewenang:⁴⁹

⁴⁸ Sekretariat Jenderal MPR RI, *Putusan Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001*, hal. 12-13.

⁴⁹ Lihat Pasal 31, 35 dan 37 UU No.14 Tahun 1985.

- a. Menguji secara materiil hanya terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.
- b. Menyatakan tidak ada semua peraturan perundang-undangan dari tingkat yang lebih rendah daripada undang-undang, atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- c. Memberikan nasihat hukum kepada Presiden selaku Kepala Negara dalam rangka pemberian atau penolakan grasi.
- d. Dapat memberikan pertimbangan-pertimbangan dalam bidang hukum, baik diminta maupun tidak kepada Lembaga Tinggi Negara yang lain.

Selanjutnya sebagai Pengadilan Negara Tertinggi dari semua Lingkungan Peradilan, Mahkamah Agung bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus:⁵⁰

- a. Permohonan kasasi, sengketa kewenangan mengadili, dan permohonan peninjauan kembali putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- b. Mahkamah Agung melakukan pengawasan tertinggi terhadap penyelenggaraan peradilan di semua lingkungan peradilan dalam menjalankan kekuasaan kehakiman.
- c. Mahkamah Agung mengawasi tingkah laku dan perbuatan para Hakim di semua lingkungan peradilan dalam menjalankan tugasnya.

⁵⁰ Lihat Pasal 28, 32, 33, 34 dan 36 UU No.14 Tahun 1985.

- d. Mahkamah Agung berwenang untuk meminta keterangan tentang hal-hal yang bersangkutan dengan teknis peradilan dari semua lingkungan peradilan.
- e. Mahkamah Agung berwenang memberi petunjuk, teguran atau peringatan yang dipandang perlu kepada Pengadilan di semua lingkungan Peradilan.
- f. Mahkamah Agung dan Pemerintah melakukan pengawasan atas Penasihat Hukum dan Notaris.
- g. Melaksanakan tugas dan kewenangan lain berdasarkan undang-undang.

Dari ketentuan di atas jelas bahwa Mahkamah Agung, baik sebagai Lembaga Tinggi Negara maupun sebagai Pengadilan Negara Tertinggi dari semua Lingkungan Peradilan yang ada, mempunyai kekuasaan yang merdeka dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya tanpa campur tangan dari pihak manapun. Dalam menegakkan hukum dan keadilan hal ini sangat diperlukan, karena diharapkan dapat menciptakan putusan yang adil dan obyektif terhadap setiap kalangan yang berhubungan dengan suatu sengketa atau perkara.

9. Mahkamah Konstitusi (MK)

Pada masa pembahasan rancangan perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 oleh PAH I BP MPR muncul gagasan pembentukan MK sebagai lembaga negara dalam cabang kekuasaan yudikatif yang akan diatur dalam UUD 1945 agar lebih kuat kedudukan dan keberadaannya. Kemunculan gagasan tersebut mengikuti kecenderungan umum

yang berlaku di berbagai negara lain yang tengah melalui masa transisi dari rezim otoriter menuju era demokrasi. Pembentukan MK atau dengan nama lain di berbagai negara tersebut dimaksudkan untuk memperkuat pengawalan terhadap perkembangan demokrasi sehingga diharapkan masa transisi dapat dilalui dengan lancar dan tercapai kehidupan nasional baru demokratis dan terwujudnya supremasi hukum. Dengan demikian, diharapkan penyelenggaraan negara yang otoriter tidak terulang kembali.

Salah satu faktor penting dalam ikhtiar melalui masa transisi tersebut adalah peneguhan komitmen terhadap konstitusi sebagai hukum tertinggi yang berisi kesepakatan seluruh rakyat yang dicapai melalui mekanisme dan proses yang institusional dan demokratis. Dalam rangka itulah harus dibentuk lembaga negara yang bertugas mengawal pelaksanaan konstitusi sekaligus mencegah terjadinya pelanggaran terhadap konstitusi. Tugas itu disandang oleh MK atau dengan nama lain yang memang mempunyai fungsi utama sebagai pengawal konstitusi. Untuk melengkapi fungsi utama ini dalam perkembangannya MK juga berfungsi sebagai lembaga penyeimbang demokrasi agar demokrasi dapat dikelola sebaik-baiknya agar tidak menyimpang dan melanggar nilai-nilai kebenaran dan keadilan.

Dalam Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 disebutkan:

- (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang ter-

hadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

- (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.
- (3) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden.
- (4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi.
- (5) Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.
- (6) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.⁵¹

10. Komisi Yudisial (KY)

Di dalam pengadilan dapat dibentuk majelis kehormatan hakim, apabila ditengarai terjadi pelanggaran yang

⁵¹ Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 (Hasil Amandemen/Perubahan).

dilakukan hakim. Majelis kehormatan hakim bertugas memeriksa dugaan pelanggaran kode etik dan hukum yang diduga dilakukan oleh hakim. Namun demikian keberadaan majelis kehormatan yang beranggotaan kalangan internal hakim itu atau melibatkan hanya terdiri dari kalangan internal hakim itu sendiri sehingga masih merupakan satu korps dengan hakim yang diperiksa, tentu sulit untuk mampu dan mau untuk berlaku objektif dan bebas dalam menunaikan tugasnya. Bagaimanapun juga semangat korps untuk membendung citra buruk dan terbongkarnya kebusukan perilaku hakim akan lebih kuat dibandingkan ikhtiar menegakkan kode etik dan hukum bagi hakim yang diduga melanggar kode etik dan hukum tersebut. pengalaman kerja majelis kehormatan hakim yang telah pernah dibentuk selama ini membuktikan kekhawatiran dan prediksi tersebut.

Atas dasar itu, muncul kebutuhan adanya lembaga independen yang dibentuk dan diberikan wewenang oleh konstitusi untuk melakukan pengawasan terhadap para hakim agar tetap mematuhi kode etik hakim dan ketentuan hukum. Pengawasan oleh lembaga internal diyakini jauh lebih efektif dan membawa hasil jauh lebih optimal dibandingkan pengawasan yang dilakukan oleh majelis kehormatan hakim yang para anggotanya masih rekan sejawat dari hakim yang diperiksa. Dengan demikian, keberadaan lembaga eksternal di luar pengadilan ini diharapkan lebih mampu menjaga kehormatan dan martabat para hakim melalui pelaksanaan fungsi pengawasannya.

Dalam perkembangannya bergulirlah pemikiran di MPR untuk membentuk lembaga independen yang mengawasi para hakim dalam proses perubahan UUD Negara RI Tahun 1945. Lembaga ini kemudian diberi nama Komisi Yudisial. Agar keberadaannya sangat kuat dan keberadaannya diperhitungkan oleh lembaga pelaku kekuasaan kehakiman dimana para hakim berada di dalamnya, kedudukan Komisi Yudisial disejajarkan dengan lembaga-lembaga pelaku kekuasaan kehakiman dan masuk dalam rumpun kekuasaan kehakiman. Walaupun demikian komisi ini bukanlah pelaku kekuasaan kehakiman karena ia tidak menjalankan fungsi sebagai lembaga yang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara seperti halnya MA dan MK.

Dalam Pasal 24B Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, disebutkan bahwa:

- (1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.
- (2) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.
- (3) Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

- (4) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang.⁵²

⁵² Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 (Hasil Amandemen/Perubahan).

BAB IV

SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA SEPANJANG KONSTITUSI

A. Latar Belakang Penetapan Sistem Pemerintahan Indonesia dalam Sepanjang Konstitusi

1. Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945)

Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) merupakan hukum dasar yang tertulis, yang merupakan arah atau pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan dan ketatanegaraan Indonesia. Oleh karena itu suatu Undang-Undang Dasar paling tidak harus mengandung pokok-pokok, yaitu tentang jaminan terhadap hak-hak asasi manusia, susunan ketatanegaraan, serta pembagian dan pembatasan tugas-tugas ketatanegaraan.

Rumusan tentang Rancangan Undang-Undang Dasar 1945 sebenarnya telah dibicarakan pada waktu setelah dilantiknya Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), yang berjumlah 60 orang tidak termasuk Ketua dan Wakil Ketua, serta anggota tambahan sebanyak 6 orang, oleh Gunseikan (kepala

Pemerintahan Bala Tentara Jepang di Jawa) pada tanggal 28 Mei 1945.

Hal ini ditandai dengan setelah dilantiknya BPUPKI, maka Badan Penyelidik ini mengadakan dua kali masa sidang, yaitu:

- a. Sidang Pertama pada tanggal 29 Mei 1945 sampai dengan tanggal 1 Juni 1945.
- b. Sidang Kedua pada tanggal 10 Juli 1945 sampai dengan tanggal 17 Juli 1945.

Pada sidang pertama dibicarakan masalah dasar negara yang akan dibentuk, pemikiran yang disampaikan oleh para anggota BPUPKI dalam sidang pertama tersebut sangat mendasar, baik jika ditelaah secara sendiri-sendiri maupun jika didalami secara keseluruhan. Karena berhubungan dengan landasan atau fondasi berdirinya suatu negara. Hal ini terlihat dari wacana yang dilontarkan oleh para anggota BPUPKI diantara Muhammad Yamin dan Soekarno, yang kemudian melahirkan lima sila dari Pancasila, sebagai Dasar Negara Republik Indonesia.

Sedangkan dalam sidang kedua BPUPKI, membicarakan masalah yang berhubungan dengan rancangan Pembukaan Undang-Undang Dasar dan Rancangan Undang-Undang Dasar.

Rancangan Pembukaan Undang-Undang Dasar yang disusun oleh Panitia Sembilan pada tanggal 22 Juni 1945, termasuk lima prinsip dasar negara yang diusulkan oleh Soekarno, dengan perumusan baru serta urutan baru

dilaporkan secara resmi oleh Ketua Perancang Undang-Undang Dasar Soekarno pada tanggal 10 Juli 1945. Pada dasarnya rancangan tersebut mendapat sambutan yang baik.

Adapun yang menjadi permasalahan di sini adalah anak kalimat dalam alinea keempat yang berbunyi “Ketuhanan, dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya”. Berbeda dengan sarannya tanggal 31 Mei 1945 agar Islam menjadi Dasar Negara, dalam Sidang Kedua Ki Bagoes Hadikoesoemo beserta Ki Sanusi sampai empat kali mengusulkan agar anak kalimat itu dihapus saja. Ada dua alasan yang beliau ajukan. Pertama agar lebih tegas, yaitu jika tidak disetujui negara berdasarkan agama, negara harus netral terhadap agama. Kedua, beliau khawatir akan terjadi perpecahan dalam masyarakat jika ada dua macam hukum yang berbeda. Usul kedua anggota ini ditolak oleh Ketua BPUPKI Radjiman Wedyodiningrat maupun oleh Ketua Panitia Perancang Undang-Undang Dasar Soekarno, sehingga anak kalimat tersebut tetap seperti semula.¹

Selanjutnya pada Sidang Kedua juga dibicarakan masalah Rancangan Undang-Undang Dasar dan dilaporkan pada sidang BPUPKI pada tanggal 31 Juli 1945 oleh Ketua Panitia Kecil Soepomo, dan dibahas secara berturut-turut pada hari berikutnya. Adapun substansi yang dibahas terutama mengenai unsur-unsur negara, yaitu tentang wilayah negara, warganegara, dan sistem pemerintahan.

¹ Sekretariat Negara RI, *Risalah Sidang*, hal. xxxvi.

Dari sini terlihat bahwa walaupun maksud dari pembentukan Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), adalah sekedar untuk menyelidik usaha-usaha persiapan Kemerdekaan Indonesia, namun apa yang kemudian dihasilkan oleh Badan ini adalah lebih dari sekedar mengadakan penyelidikan, oleh karena pada gilirannya kemudian Badan ini sampai membentuk suatu Rancangan Undang-Undang Dasar. Dan oleh karena pada masa sidang pertama Badan tersebut telah membicarakan "*Philosophische Grondslag*" yaitu dasar dari falsafah Indonesia Merdeka.²

Philosophische grondslag doartikan Soekarno sebagai pundamen, filsafat, pikiran yang sedalam-dalamnya, jiwa, hasrat, yang sedalam-dalamnya untuk di atasnya didirikan gedung Indonesia Merdeka yang kekal dan abadi.³ Setelah mengalami beberapa kali persidangan Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia menyetujui hasil kerja Panitia Kecil tersebut sebagai hasil Rancangan Undang-Undang Dasar.pada tanggal 16 Juli 1945.

Apabila diperhatikan sejak tanggal 29 Mei 1945 BPUPKI (*Dokuritsu Zyunbi Coosakai*), bersidang pertama dari tanggal 10 sampai dengan 17 Juli 1945 Sidang Kedua, maka dalam waktu yang relatif singkat BPUPKI telah berhasil menyiapkan rancangan mengenai suatu Naskah

² Muhammad Ridwan Indra, *Kedudukan Lembaga-Lembaga Negara dan Hak Menguji Menurut Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: Sinar Grafika, 1987), hal. 33.

³ Sekretariat Negara RI, *Risalah Sidang*, hal. 84.

Dasar Negara dan Undang-Undang Dasar Negara yang akan dipergunakan dalam Negara Indonesia yang akan merdeka (hanya tinggal menunggu waktu).

Selanjutnya pada tanggal 9 Agustus 1945 BPUPKI dibubarkan oleh Jepang dan sebagai penggantinya dibentuk sebuah Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) atau *Dokuritsu Zunbi Inkai*, yang beranggotakan 19 (sembilan belas) orang tidak termasuk Ketua dan Wakil Ketua, dengan anggota tambahan sebanyak 6 (enam) orang.

Dalam sidang PPKI yang dimulai dari tanggal 18 Agustus 1945 sampai dengan tanggal 22 Agustus 1945, dinyatakan bahwa PPKI memutuskan untuk tidak mempergunakan rancangan Pernyataan Kemerdekaan yang disusun oleh BPUPKI, tetapi mempergunakan Rancangan Pembukaan Undang-Undang Dasar yang disusun oleh Panitia Sembilan dalam masa reses tanggal 22 Juni 1945. Pada sidang pertama tanggal 18 Agustus 1945 pagi dengan persetujuan penuh dari tokoh-tokoh Islam telah dapat dituntaskan masalah anak kalimat dalam alinea keempat Rancangan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu “Ketuhanan, dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya”, diganti menjadi “Ketuhanan yang Maha Esa”.⁴

Selanjutnya dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar, terutama pasal-pasal yang berhubungan dengan persyaratan beragama Islam bagi Presiden serta kewajiban menjalankan Syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya

⁴ Sekretariat Negara RI, *Risalah Sidang*, hal. xxxix.

disepakati untuk dicoret demi kepentingan persatuan bangsa.

Terhadap berbagai kekurangan yang dirasakan masih melekat dengan rancangan Undang-Undang Dasar yang baru tersebut, disepakati untuk membuka peluang perubahan Undang-Undang Dasar bila keadaan sudah memungkinkan. Di sini terlihat bahwa penyusunan Undang-Undang Dasar tersebut memang terkesan singkat dan tergesa-gesa, sehingga untuk masa yang akan datang diperlukan adanya perubahan yang sesuai dengan perkembangan dan dinamika masyarakat.

Selanjutnya mengenai latar belakang penetapan sistem pemerintahan, sebenarnya juga telah dibicarakan dalam sidang kedua BPUPKI pada tanggal 10 Juli sampai dengan tanggal 17 Juli 1945, yaitu pembahasan mengenai Rancangan Undang-Undang Dasar, yang menyatakan bahwa berbeda dengan rencana Dewan Pimpinan Negara yang bersifat kolegial dalam Rancangan Undang-Undang Dasar pada tanggal 15 Juni 1945, dalam Rancangan Undang-Undang Dasar yang baru dianut sistem pemerintahan presidensial. Dalam sistem ini Presiden mempunyai kekuasaan yang besar, baik dalam bidang eksekutif maupun dalam bidang legislatif. Lebih dari itu, selama belum terbentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat berdasarkan Undang-Undang Dasar, seluruh kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional.

Tatanan pemerintahan seperti yang dirancang BPUPKI itu bukan tidak ada bahayanya. Dalam sidang tanggal 15

Juli 1945, anggota Surjo menyarankan agar lebih dipertegas rumusan sumpah jabatan Presiden agar tidak mementingkan diri sendiri. Walau ditolak oleh anggota Wurjaningrat, Sukardjo dan Sutardjo, namun Ketua Panitia Kecil Soepomo menjelaskan bahwa bunyi sumpah Presiden tersebut sudah mengandung arti akan menjauhkan kepentingan diri sendiri. Pembahasan mengenai risiko kekuasaan Presiden yang terlalu besar ini tidak dilanjutkan, dengan pengertian bahwa jika diperlukan nanti dapat diadakan penyempurnaan yang diperlukan.

Pada hari yang sama, anggota Mohammad Hatta menyampaikan pendapatnya tentang posisi para menteri, sehubungan dengan keharusan adanya kerjasama antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam menyusun undang-undang. Secara khusus Hatta menyarankan agar para menteri juga bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Terhadap saran Hatta ini pada dasarnya Soepomo berpendapat bahwa hal itu dapat diserahkan kepada kebijakan Kepala Negara dan Menteri yang bersangkutan. Soepomo menyatakan bahwa “orang-orang yang sudah menjadi *Staatsman*, menjadi pegawai negara yang begitu tinggi, harus mempunyai perasaan tanggung jawab, bukan saja kepada diri sendiri akan tetapi kepada umum”. Soepomo menyatakan pula, bahwa tidak menutup kemungkinan bagi seorang menteri yang mempunyai harga diri untuk mengundurkan diri.⁵

⁵ Sekretariat Negara RI, *Risalah Sidang*, hal. xxxviii.

Dari perdebatan-perdebatan yang terjadi dalam sidang BPUPKI, maka pokok-pokok pikiran yang dapat diambil adalah, bahwa sistem pemerintahan yang ditegaskan dalam Rancangan Undang-Undang Dasar, ialah:

1. Aliran pikiran, yang meliputi Rancangan Undang-Undang Dasar menghendaki *supremasi* dari Hukum, artinya menghendaki negara yang berdasarkan atas Hukum (*Recht*), menghendaki satu *Rechtsstaat*, bukan satu negara yang berdasar atas kekuasaan (*Machtsstaat*).
2. Sistem pemerintahan yang diusulkan oleh panitia ini menghendaki sistem konstitusional, artina pemerintahan yang berdasarkan atas konstitusi (hukum dasar), bukan pemerintahan yang bersifat *absolutisme* (kekuasaan yang tidak terbatas).
3. Sistem pemerintahan negara yang memberikan "*predominance*" dalam kekuasaan negara pada Pemerintah, terutama pada Kepala Negara "*concentration of power and responsibility*" di tangan Kepala Negara.⁶

Dari pokok pikiran yang dituangkan dalam sidang kedua BPUPKI pada tanggal 15 Juli 1945 maka dapat diketahui, bahwa Panitia Perancang Undang-Undang Dasar tidak menghendaki sistem parlementer, oleh karena sistem parlementer itu penjelmaan dari aliran pikiran demokrasi liberal, yang ditolak. Sistem demokrasi liberal

⁶ Sekretariat Negara RI, *Risalah Sidang*, hal. 298. Pokok pikiran tersebut dituangkan dalam Penjelasan UUD 1945.

itu sebagai penjelmaan paham individualisme ialah sistem yang menyebabkan kemerdekaan dunia, yang menyebabkan imperialisme dan peperangan antara segala manusia. Oleh karena itu panitia menolak sistem demokrasi liberal. Dengan menerima dasar kekeluargaan sebagai dasar negara, maka panitia menolak sistem parlementer.

Kedudukan Presiden dan menteri-menteri negara tidak tergantung dari pada keputusan Dewan Perwakilan Rakyat yang mengenai kepercayaan (*vertrouwensvotum*). Menurut sistem parlementer, jika Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan tidak percaya (*mosi van wantrouwen*) kepada Kementerian, maka Kementerian itu akan jatuh. Hal inilah yang menjadi pokok "*parlementaire stelsel*" dan karena itulah ditolak oleh Panitia Perancang Undang-Undang Dasar.⁷

Sehubungan dengan hal tersebut, maka dengan diterimanya dasar kekeluargaan sebagai dasar negara, menghendaki sistem pemerintahan yang menganggap Pemerintah pada umumnya dan Kepala Negara pada khususnya sebagai Kepala Keluarga Besar, yang terdiri dari seluruh rakyat. Sesuai dengan dasar itu Pemerintah harus diberi kepercayaan untuk memegang kekuasaan yang tetap, yang tidak digantungkan kepada kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat. Konsep inilah yang menjadi ciri sistem presidensial yang diterima oleh Panitia Perancang Undang-Undang Dasar.

⁷ Sekretariat Negara RI, *Risalah Sidang*, hal. 299.

Sistem pemerintahan presidensial tersebut tetap dipertahankan pada saat ditetapkannya UUD 1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 18 Agustus 1945. Hal ini terbukti dari pokok pikiran tentang Undang-Undang Dasar yang disampaikan oleh anggota Soepomo yang menyatakan, bahwa Menteri Negara hanya bertanggungjawab kepada Presiden. Presiden tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Namun dalam hal ini Presiden juga tidak berkuasa untuk membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat, posisi Dewan cukup penting karena semua anggota Dewan Perwakilan Rakyat merangkap menjadi anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. Konsep ini diberlakukan dengan maksud supaya ada pekerjaan bersama-sama menurut dasar kekeluargaan, permusyawaratan, antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Dari kenyataan tersebut dapat dilihat, bahwa setelah Proklamasi Kemerdekaan Negara Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) terus mengadakan sidang dan pada tanggal 18 Agustus 1945, berhasil membuat keputusan sebagai berikut:

1. Mengesahkan dan menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Undang-Undang Dasar Negara.
2. Ir. Soekarno dan Drs. Muhammad Hatta, diangkat sebagai Presiden dan Wakil Presiden Negara Republik Indonesia.

3. Pekerjaan Presiden untuk sementara waktu dibantu oleh sebuah Komite Nasional.⁸

Dengan pembentukan Komite Nasional, maka pada tanggal 29 Agustus 1945 PPKI dibubarkan oleh Presiden, Komite yang dibentuk tersebut lebih dikenal dengan nama Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Badan ini sesuai dengan Pasal IV Aturan Peralihan adalah bertindak sebagai 'pembantu' Presiden.

Selanjutnya pada tanggal 2 September 1945 Kabinet Pertama dilantik oleh Presiden Soekarno, Kabinet ini terdiri dari 12 orang Menteri Departemen dan ditambah dengan 5 orang Menteri Negara yang tidak mengepalai suatu Departemen tertentu.

Mulai tanggal 3 September 1945 Presiden dalam melaksanakan Pemerintahan selalu dibantu oleh Wakil Presiden, para Menteri dan juga Sekretaris Negara yang mengepalai sebuah kantor sekretariat. Masih merupakan suatu kesatuan seperti sebuah pengurus perkumpulan, yaitu Presiden sebagai Ketua, Wakil Presiden sebagai Wakil Ketua, para Menteri sebagai anggota dan Sekretaris Negara sebagai penulis. Pada saat ini tata tertib belum ada, bahkan Sekretaris Negara juga ikut berbicara. Hal ini dapat dimaklumi karena mereka yang memimpin negara sejak permulaan pada umumnya merupakan sahabat lama mulai dari BPUPKI dan PPKI.

⁸ Moh. Tolchah Mansoer, *Pembahasan Beberapa Aspek Tentang Kekuasaan-Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia* (Jakarta: Pradnya Paramita, 1977), hal. 6.

Indonesia sebagai sebuah Negara yang baru Merdeka sudah biasa mengalami dan menghadapi banyak tantangan baik dari dalam maupun dari luar. Belanda sebagai bekas penjajah Indonesia tidak senang bila Indonesia berdiri tegak sebagai Negara Merdeka. Ia berusaha untuk menjajah kembali Indonesia, dengan jalan membonceng pada tentara sekutu yang datang untuk melucuti senjata tentara Jepang dan membebaskan seluruh tawanan perang, Belanda menyebarkan isu-isu bahwa Indonesia adalah buatan Jepang dan antek Jepang. Sebagai buktinya adalah bahwa kekuasaan Presidennya tidak terbatas atau absolut, hal ini sesuai dengan militerisme Jepang. Sedangkan Jepang melalui Panglima tentaranya pada tanggal 10 September 1945 di Jawa mengumumkan, bahwa akan menyerahkan kekuasaan kepada sekutu tidak kepada Indonesia.

Di samping itu suatu konstitusi sesungguhnya adalah suatu hasil dari satu himpunan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial, yang terjadi pada waktu konstitusi itu dibuat. Demikian pula perjalanan sejarah telah membuktikan, bahwa Undang-Undang Dasar 1945 telah mengalami perkembangan yang sangat pesat semenjak dibuat dan ditetapkan.

Untuk menghindari isu-isu tentang kekuasaan Presiden yang tidak terbatas dan menolak hasutan yang dilancarkan oleh Belanda, maka dikeluarkanlah Maklumat Wakil Presiden Nomor X Tahun 1945 tertanggal 16 Oktober 1945 atas usul Komite Nasional Pusat, menetapkan:⁹

⁹ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif* (Jakarta: Aksara Baru, 1986), hal. 28.

1. Komite Nasional Pusat, sebelum terbentuknya Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat disertai kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara.
2. Komite Nasional Pusat, berhubung dengan gentingnya keadaan mendelegasikan kekuasaannya kepada sebuah Badan Pekerja yang dipilih diantara mereka dan yang bertanggungjawab kepada Komite Nasional Pusat, yang disebut dengan Badan Pekerja KNIP (BPKNIP).

Dengan adanya maklumat No.X tersebut maka Presiden harus membagi kekuasaan yang ada padanya, berdasarkan Pasal IV Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu mengenai penetapan garis-garis besar daripada haluan negara dan pembentukan undang-undang dengan Komite Nasional Pusat atau Badan Pekerja.

Dalam konsideran Maklumat Wakil Presiden No.X tersebut dijelaskan, bahwa dalam keadaan yang genting perlu ada Badan yang ikut bertanggungjawab tentang nasib bangsa Indonesia, dan pada diktumnya ditegaskan pula bahwa kekuasaan Komite Nasional Pusat itu hanya sementara “sebelum terbentuknya Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat”.¹⁰

Selanjutnya perubahan kedua terjadi pada tanggal 11 Nopember 1945, ketika Badan Pekerja mengusulkan

¹⁰ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, hal. 30.

kepada Presiden tentang adanya sistem pertanggungjawaban Menteri-menteri kepada Parlemen, yaitu Komite Nasional Pusat. Pengumuman Badan Pekerja Komite Nasional Pusat tersebut menyatakan:

“Seperti diketahui, bahwa dalam Undang-Undang Dasar 1945 tidak terdapat pasal, baik yang mewajibkan maupun yang melarang para Menteri bertanggungjawab. Pada lain pihak pertanggungjawaban Menteri kepada Badan Perwakilan Rakyat itu, adalah suatu jalan untuk memperlakukan kedaulatan rakyat. Maka berdasarkan alasan tersebut, Badan Pekerja mengusulkan kepada Presiden untuk mempertimbangkan adanya pertanggungjawaban itu dalam susunan pemerintahan. Presiden menerima baik usul Badan Pekerja, sehingga persetujuan tersebut dimulai dengan adanya pertanggungjawaban para Menteri kepada Badan Perwakilan Rakyat dalam susunan Pemerintahan Negara Republik Indonesia”.¹¹

Sebagai akibat dari perubahan itu, maka pada tanggal 14 Nopember 1945 Kabinet Presidensil di bawah pimpinan Presiden Soekarno meletakkan jabatan dan diganti oleh kabinet baru yang dipimpin oleh Perdana Menteri Sutan Syahrir. Dengan adanya perubahan pertanggungjawaban Menteri kepada parlemen, maka otomatis sistem pemerintahan Indonesia berubah dari sistem pemerintahan presidensil kepada sistem pemerintahan parlementer.

¹¹ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, hal. 30.

Hal ini dilakukan agar Pemerintah Republik Indonesia keluar dari segala tekanan-tekanan dan ujian-ujian yang berat, baik dari dalam maupun dari luar. Di samping itu keadaan ini dilakukan juga sebagai usaha untuk menegakkan diri, dengan melakukan bermacam-macam tindakan darurat guna menyempurnakan tata usaha Negara kepada susunan yang lebih demokratis.

Sistem pemerintahan parlementer itu terus berlanjut dengan beberapa kali pergantian Perdana Menteri sampai dengan tanggal 2 Nopember 1949, masa ini merupakan masa darurat dan yang paling penting adalah, bahwa pemerintah (kabinet) beserta seluruh rakyat berusaha untuk mempertahankan Kemerdekaan Negara Republik Indonesia.

Sebagai hasil dari Konperensi Meja Bundar antara Belanda dan Indonesia. Pada tanggal 27 Desember 1949 Kerajaan Belanda harus memulihkan kedaulatan atas wilayah Indonesia kepada Pemerintah Republik Indonesia Serikat. Selanjutnya pada hari yang sama Republik Indonesia menyerahkan kedaulatannya kepada Republik Indonesia Serikat dan menjadi salah satu dari enam belas negara bahagian dari Republik Indonesia Serikat.

2. Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 (Konstitusi RIS 1949)

Perjalanan negara baru Republik Indonesia, ternyata tidak luput dari rongrongan pihak Belanda yang menginginkan untuk kembali berkuasa di Indonesia. Sebagai akibatnya Belanda mencoba untuk mendirikan negara-

negara baru seperti Negara Sumatera Timur, Negara Indonesia Timur, Negara Pasundan, Negara Jawa Timur dan sebagainya. Taktik ini bertujuan untuk meruntuhkan kekuasaan Republik Indonesia.

Sejalan dengan usaha Belanda tersebut maka terjadilah Agresi I pada Tahun 1947 dan Agresi II pada Tahun 1948. Akibat dari hal ini dan sebagai pengaruh dari Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), maka di Den Haag diadakan Konferensi Meja Bundar dari tanggal 23 Agustus 1949 sampai dengan tanggal 2 Nopember 1949. Konferensi ini dihadiri oleh Wakil-wakil dari Republik Indonesia, B.F.O (*Bijeenkomst voor Federal Overleg*) dan Nederland serta sebuah Komisi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Indonesia.

Dalam Konferensi itu dihasilkan tiga buah persetujuan pokok, yaitu:

1. Mendirikan Negara Republik Indonesia Serikat;
2. Penyerahan kedaulatan kepada Republik Indonesia Serikat;
3. Didirikan Uni antara Republik Indonesia Serikat dan Kerajaan Belanda.

Sedangkan persetujuan penyerahan kedaulatan terdiri dari tiga persetujuan, yaitu:

1. Piagam penyerahan kedaulatan;
2. Status Uni;
3. Persetujuan perpindahan.¹²

¹² Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: PSH Fak.Hukum UI, 1983), hal. 93.

Mengenai rancangan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat hasil Panitia urusan Ketatanegaraan dan Hukum Tata Negara, pada tanggal 29 Oktober 1949 di Kurshaus Scheveningen oleh para delegasi Republik Indonesia dan delegasi dari BFO, telah disetujui dan ditandatangani bersama sebagai Konstitusi RIS, yang terdiri dari 197 pasal. Konstitusi ini kemudian mendapat persetujuan dari Komite Nasional Pusat pada tanggal 14 Desember 1949 sebagai Badan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Selanjutnya Konstitusi RIS mulai berlaku bersamaan dengan pemulihan kedaulatan atau pada saat berdirinya Negara Republik Indonesia Serikat, yaitu pada tanggal 27 Desember 1949. Adapun mengenai Undang-Undang Dasar 1945 yang semula berlaku untuk seluruh Indonesia, maka mulai tanggal 27 Desember 1949 hanya berlaku dalam wilayah Negara Bagian Republik Indonesia.

Negara-negara bagian lainnya selain Republik Indonesia, menurut ketentuan Pasal 2 Konstitusi RIS adalah: Negara Indonesia Timur, Negara Pasundan termasuk Distrik Federal Jakarta, Negara Jawa Timur, Negara Madura, Negara Sumatera Timur dan Negara Sumatera Selatan. Di samping Negara-negara Bagian tersebut menurut pasal Konstitusi RIS itu masih ada pula daerah-daerah yang disebut "satuan-satuan Kenegaraan yang tegak sendiri", yaitu Jawa Tengah, Bangka, Belitung, Riau, Kalimantan Barat, Dayak Barat, Dayak Besar, Daerah Banjar, Kalimantan Tenggara dan Kalimantan Timur dan daerah-daerah bagian, kecuali Irian Barat yang kedudukannya masih

akan diselesaikan dengan perundingan antara Indonesia dan Kerajaan Belanda.¹³

Sehubungan dengan perumusan Konstitusi RIS tersebut, maka atas dasar pertimbangan bahwa sebenarnya badan yang membentuk Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat kurang representatif, maka dalam Pasal 186 Konstitusi RIS disebutkan, bahwa Konstituante bersama-sama dengan pemerintah selekas-lekasnya menetapkan Konstitusi Republik Indonesia Serikat. Dari bunyi pasal ini dapat diketahui bahwa Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat adalah bersifat sementara.

Bentuk serikat (federasi) dari RIS sebenarnya tidak persis seperti negara-negara federal lainnya, yakni USA, Australia, juga tidak seperti Malaysia, Swis dan Kanada. Bentuk serikat dari RIS menurut Ismail Suny adalah Quasi Federal,¹⁴

artinya adalah federal semu, dengan menyebutkan hal-hal sebagai berikut:

1. Karena kekuasaan terakhir untuk menentukan besarnya kekuasaan daerah-daerah bagian terletak pada parlemen federal dan bukan kekuasaan daerah-daerah bagian.
2. Dalam pembentukan suatu kabinet, Konstitusi RIS 1949 menetapkan, bahwa Presiden sepakat dengan orang-orang yang dikuasakan oleh daerah-daerah

¹³ Rozikin Daman, *Hukum Tata Negara Suatu Pengantar* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1993), hal. 126.

¹⁴ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, hal. 83.

bagian menunjuk tiga pembentuk kabinet (Pasal 74 ayat 1).

Negara federasi yang asli tiap-tiap negara bagian mempunyai hak penuh untuk mengatur negara bagian-nya sendiri lepas dari pengawasan dan campur tangan dari pemerintah pusat (Pemerintah Federal), karena kedaulatan ke dalam terletak pada masing-masing negara bagian, sedangkan kedaulatan ke luar ada di tangan pemerintah pusat (federal). Seperti di USA pemerintah federal hanya mencampuri urusan ketentaraan (*General Infantri*), Pembuatan uang, Kepolisian dan CIA (*Central Intelligence Affairs*) atau Dinas Rahasia USA. Sedangkan urusan dalam negeri negara bagian yang lain diurusi, ditangani masing-masing negara bagian. Masing-masing negara bagian mempunyai Presiden sendiri, kabinet negara bagian sendiri, undang-undang negara bagian sendiri, di samping undang-undang federal.¹⁵ Namun pada Republik Indonesia Serikat tidak demikian halnya, pemerintah federal mempunyai campur tangan yang kuat terhadap negara-negara bagian.

Dengan berubahnya negara kesatuan menjadi negara federal, maka sistem pemerintahan jelas mengalami perubahan, yaitu dari sistem pemerintahan presidensil menjadi sistem pemerintahan parlementer. Hal ini juga sebagai akibat dari sistem ketatanegaraan yang terjadi sebelumnya, yaitu berdasarkan Maklumat Pemerintah tanggal 14

¹⁵ Bibit Suprpto, *Perkembangan Kabinet dan Pemerintahan di Indonesia* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985), hal. 109.

Nopember 1945, maka Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Serikat (RIS) yang dikenal sebagai Konstitusi RIS itu juga mempergunakan sistem pertanggungjawaban menteri atau sistem parlementer.

Adapun tentang pemakaian sistem parlementer menurut Konstitusi RIS dapat ditemukan pada pasal-pasal yang berhubungan dengan sistem pemerintahan negara, yaitu sebagai berikut.

Pasal 1 ayat (2) Konstitusi RIS menyatakan, bahwa “Kekuasaan kedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat.

Pasal 127 a menentukan bahwa “Pemerintah, bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat sekadar hal itu mengenai peraturan-peraturan tentang hal-hal yang khusus mengenai satu, beberapa atau semua daerah bagian atau bagian-bagiannya, ataupun yang khusus mengenai perhubungan antara Republik Indonesia Serikat dan daerah-daerah yang tersebut dalam Pasal 2” (Dalam hal undang-undang itu mengenai hal-hal selain yang tersebut di atas maka cukup dibuat oleh pemerintah bersama DPR saja, tanpa ikut serta Senat).

Pasal 68 ayat (2), menentukan bahwa, “Yang dimaksud dengan Pemerintah menurut Konstitusi RIS ialah Presiden dengan seorang atau beberapa atau para Menteri, yakni menurut tanggung jawab khusus atau tanggung jawab umum mereka itu”.

Pasal 117 menentukan, bahwa “tugas penyelenggaraan pemerintah federal dijalankan oleh pemerintah RIS.

Pemerintah menjalankan kesejahteraan Indonesia dan teristimewa menyusun, supaya konstitusi, undang-undang federal dan peraturan-peraturan lain yang berlaku untuk RIS, dijalankan”.

Pasal 118 menentukan bahwa “Di dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, Presiden tidak dapat diganggu gugat, namun tanggung jawab kebijaksanaan pemerintah adalah di tangan Menteri-menteri, baik secara bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri-sendiri”.¹⁶

Dari kenyataan tersebut jelas, bahwa Konstitusi RIS menganut sistem pertanggungjawaban menteri atau disebut juga dengan sistem kabinet parlementer. Dalam sistem ini kabinet dapat bubar karena mosi tidak percaya dari DPR atau seorang menteri dapat mengundurkan diri atau jatuh karena kebijaksanaannya tidak diterima oleh DPR.

Dengan dianutnya sistem pertanggungjawaban menteri, maka kedudukan Presiden menurut Konstitusi RIS adalah sebagai Kepala Negara dan ia tidak bertanggungjawab atas penyelenggaraan pemerintahan, dengan demikian Presiden tidak dapat diganggu gugat. Dalam hal ini para menteri lah sebagai penyelenggara pemerintah negara dan mereka bertanggungjawab kepada Parlemen.

¹⁶ C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Konstitusi-Konstitusi Indonesia Tahun 1945-2000* (Jakarta: Pustaka Sinar harapan, 2001), hal. 83.

3. Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950)

Negara Republik Indonesia Serikat dengan Konstitusi RIS-nya ternyata tidak dapat berjalan lama. Bentuk susunan negara federal ini memang bukan merupakan bentuk yang berakar pada kehendak rakyat, tidak sesuai dengan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, sehingga timbullah tuntutan dan kehendak untuk kembali dalam bentuk negara kesatuan.

Hal ini terbukti dari adanya penggabungan negara-negara/daerah-daerah bagian ke dalam Negara Republik Indonesia, sehingga pada akhirnya Negara Republik Indonesia Serikat hanya terdiri dari 3 (tiga) Negara Bagian, yaitu Negara Republik Indonesia, Negara Indonesia Timur dan Negara Sumatera Timur. Kondisi ini jelas mengakibatkan merosotnya kewibawaan Negara Republik Indonesia Serikat.¹⁷

Sehubungan dengan hal itu, maka diadakan permusyawaratan antara Republik Indonesia Serikat (yang juga bertindak atas nama/mewakili Negara Indonesia Timur dan Negara Sumatera Timur) dengan Negara Republik Indonesia. Dari permusyawaratan ini berhasil membuat keputusan bersama, yang tertuang dalam “Piagam Persetujuan Pemerintah RIS dan Pemerintah Republik Indonesia” pada tanggal 19 Mei 1950.

Adapun garis besar persetujuan tersebut pada pokoknya adalah sebagai berikut:

¹⁷ Muhammad Ridwan Indra, *Kedudukan Lembaga-Lembaga Negara dan Hak Menguji Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, hal. 37.

1. Dalam waktu yang sesingkat-singkatnya melaksanakan Negara Kesatuan sebagai jelmaan dari Negara Republik Indonesia berdasarkan Proklamasi 17 Agustus 1945, demi penyempurnaan kehidupan rakyat dan persatuan bangsa Indonesia serta memelihara hubungan baik dengan negara lain.
2. Untuk Negara Kesatuan yang terbentuk, akan diperlakukan sebuah Undang-Undang Dasar Sementara, yaitu dengan cara mengubah Konstitusi RIS.
3. Untuk melaksanakan persetujuan tersebut, dibentuk suatu panitia bersama antara kedua pemerintah, yang bertugas untuk menyelesaikan persetujuan mengenai pembentukan Undang-Undang Dasar Sementara.¹⁸

Setelah panitia berhasil menyusun Rencana Undang-Undang Dasar Sementara, maka pada tanggal 20 Juli 1950 dikeluarkan “Pernyataan Bersama Pemerintah RIS dan Pemerintah Republik Indonesia”, yang masing-masing ditandatangani oleh Moh. Hatta (Perdana Menteri RIS) dan A. Halim (Perdana Menteri Republik Indonesia), yang isinya menyatakan:¹⁹

1. Menyetujui Rencana Undang-Undang Dasar Sementara Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Bahwa Rencana Undang-Undang Dasar Sementara itu akan disampaikan selekas-lekasnya oleh

¹⁸ Rozikin Daman, *Hukum Tata Negara Suatu Pengantar*, hal. 129.

¹⁹ Rozikin Daman, *Hukum Tata Negara Suatu Pengantar*, hal. 130.

Pemerintah Republik Indonesia Serikat kepada DPR RIS dan Senat RIS, serta oleh Pemerintah Republik Indonesia kepada Komite Nasional Pusat, untuk disahkan, sehingga sebelum 17 Agustus 1950 Negara Kesatuan “Republik Indonesia” sudah terbentuk.

Undang-Undang Dasar Sementara ini secara formal merupakan perubahan Konstitusi RIS, meskipun sebenarnya secara material merupakan pergantian. Apabila digunakan penggantian harus menggunakan ketentuan Pasal 186 Konstitusi RIS, hal ini tidak mungkin dilaksanakan pada waktu itu, karena yang berwenang menetapkan adalah Konstituante bersama-sama Pemerintah. Sedangkan pada waktu itu belum ada Konstituante, oleh karena jalan konstitusional yang dapat ditempuh ialah dengan jalan perubahan, seperti yang diatur dalam Pasal 127a, Pasal 190 dan Pasal 191 Konstitusi RIS.

Pasal 190 Konstitusi RIS menentukan bahwa untuk mengubah Konstitusi RIS harus dilakukan dengan Undang-Undang Federal, yang dibuat oleh Pemerintah bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat RIS. Oleh karena perubahan Undang-Undang Dasar ini menyangkut soal bentuk susunan negara dan akan menyangkut semua daerah/negara bagian, maka digunakan Undang-Undang Federal sebagaimana dimaksud Pasal 127a, dan Pasal 191 mengatur tata cara pengumuman perubahan Konstitusi dengan Undang-Undang Federal.

Kemudian dengan Undang-Undang Federal Nomor 7 Tahun 1950 ditetapkan Undang-Undang Dasar Sementara

1950 (UUDS 1950) sebagai Undang-Undang Dasar Sementara sebagai pengganti Konstitusi RIS 1949 (KRIS 1949). Adapun isi Undang-Undang Federal Nomor 7 Tahun 1950 terdiri dari dua pasal. Pasal I berisi ketentuan perubahan Konstitusi RIS menjadi Undang-Undang Dasar Sementara, dengan diikuti naskah Undang-Undang Dasar Sementara selengkapnya; dan Pasal II terdiri dari dua ayat, ayat pertama menyatakan bahwa Undang-Undang Dasar Sementara berlaku mulai tanggal 17 Agustus 1950, sedangkan ayat kedua mengandung aturan peralihan, yaitu tindakan membentuk alat perlengkapan Negara Republik Indonesia yang dilakukan sebelum dinyatakan pengundangan Undang-Undang Dasar ini tetap berlaku (misalnya Presiden RIS menjadi Presiden Negara Kesatuan Republik Indonesia).

Undang-Undang Federal Nomor 7 Tahun 1950 itu sendiri diundangkan pada tanggal 15 Agustus 1950. Dengan berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara mulai tanggal 17 Agustus 1950, maka mulai saat itu pula bangsa Indonesia kembali menemukan Negara Kesatuan Republik Indonesia atau berdiri kembali Negara Kesatuan Republik Indonesia, dengan menggunakan UUDS 1950 sebagai hukum dasarnya yang tertulis.

Adapun sistem pemerintahan yang dianut oleh UUDS 1950 adalah sistem pemerintahan parlementer sebagai kelanjutan dari sistem yang dianut dalam Konstitusi RIS 1949. Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950) juga menganut sistem kabinet parlementer atau pertanggungjawaban Dewan Menteri kepada

Parlemen, sedangkan Presiden hanya merupakan Kepala Negara, bukan Kepala Pemerintahan (Pasal 45 UUDS 1950).

Ketentuan mengenai dianutnya sistem parlementer di dalam Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950), dapat diketahui dari pasal-pasal yang dimuat di dalamnya yaitu sebagai berikut:

Pasal 83 ayat (1) UUDS 1950 menyatakan, bahwa Presiden dan Wakil Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat diganggu gugat.

Selanjutnya dalam Pasal 83 ayat (2) dinyatakan pula, bahwa Menteri-menteri bertanggungjawab atas seluruh kebijaksanaan Pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri-sendiri.

Dari sini jelas bahwa Kabinet (Dewan Menteri) dapat dijatuhkan oleh parlemen, yaitu bilamana parlemen menganggap cukup alasan bahwa satu atau beberapa kebijaksanaan pemerintah tidak dapat diterima atau tidak dapat dipertanggungjawabkan. Namun sebagai imbalan dari pertanggungjawaban Menteri, maka apabila dalam perbedaan pendapat itu Dewan Menteri menganggap DPR tidak representatif, Dewan Menteri dapat mengajukan permohonan kepada Presiden agar DPR (parlemen) dibubarkan. Keputusan yang menyatakan pembubaran itu memerintahkan pula untuk mengadakan pemilihan anggota DPR dalam tempo 30 hari (Pasal 84 UUDS 1950).

Dari kenyataan yang terjadi bahwa sistem pemerintahan parlementer yang diberlakukan dalam UUDS 1950

menunjukkan pemerintahan yang tidak stabil. Hal ini diperlihatkan dari seringnya pergantian pemerintahan dalam waktu yang tidak terlalu lama. Dengan pemerintahan yang sering berganti, bagaimanapun kuatnya suatu susunan pemerintahan, dengan masa kerja yang terlalu pendek tidak akan memberikan kesempatan untuk melaksanakan program-programnya secara wajar. Ketidakstabilan ini menjadi salah satu dasar yang mendorong memperlakukan kembali UUD 1945 (Dalam Dekrit Presiden 5 Juli 1959).

4. Kembali Kepada UUD 1945 (Dekrit Presiden 5 Juli 1959) Sampai Dengan Keruntuhan Orde Baru

Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950), sesuai dengan yang ditunjukkan oleh namanya menggunakan istilah “Sementara”, maka Undang-Undang Dasar ini dimaksudkan untuk sementara. Hal ini juga ditunjukkan oleh salah satu pasalnya (Paal 134 UUDS 1950), yang menentukan “Konstituante (Sidang Pembuat Undang-Undang Dasar) bersama-sama dengan Pemerintah secepat-lekasnya menetapkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang akan menggantikan Undang-Undang Dasar Sementara ini”.

Sehubungan dengan hal itu, maka berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 (Undang-Undang tentang pemilihan umum anggota Konstituante dan anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat), diselenggarakan pemilihan umum pada tanggal 29 September 1955, untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat

dan anggota Konstituante pada tanggal 15 Desember 1955.²⁰

Setelah Konstituante terbentuk dan dilantik oleh Presiden pada tanggal 10 Nopember 1956 di Bandung, kemudian mengadakan sidang-sidangnya membicarakan Undang-Undang Dasar. Akan tetapi setelah bekerja kurang lebih dua setengah tahun tidak juga berhasil menetapkan sebuah Undang-Undang Dasar. Kegagalan ini dapat dipahami karena adanya perbedaan pendapat yang jauh di antara para anggota, juga karena dilaksanakannya demokrasi liberal yang diikuti oleh sistem banyak partai.

Adapun anggota Konstituante jumlahnya adalah sebanyak 543 orang, mewakili 41 partai dan terbagi atas 40 (empat puluh) fraksi.²¹ Hal ini dapat dibayangkan, apabila tidak ada kesepakatan antara fraksi-fraksi, betapa sulitnya untuk mengambil suatu keputusan. Di samping itu selama berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara dengan sistem Kabinet Parlementernya tidak dapat dicapai pemerintahan yang stabil, sebab kurang dari 9 (sembilan) tahun, telah terjadi pergantian pemerintahan dengan 7 (tujuh) kabinet.

Oleh karena itu pemerintah (Kabinet Karya) pada tanggal 19 Pebruari 1959 mengambil suatu keputusan untuk melaksanakan ide Demokrasi Terpimpin dengan

²⁰ Sri Hardiman, *Kembali ke UUD 1945 Mengantar Perjuangan Pembebasan Irian Barat ke Wilayah Republik Indonesia* (Jakarta: Grasindo, 1995), hal. 75.

²¹ Bibit Suprpto, *Perkembangan Kabinet dan Pemerintahan di Indonesia*, hal. 173.

cara kembali kepada UUD 1945. Keputusan pemerintah ini kemudian disampaikan kepada Konstituante dalam suatu sidang pleno Konstituante pada tanggal 22 April 1959, dimana Presiden Soekarno atas nama Pemerintah memberikan/menyampaikan anjuran kepada Konstituante untuk menerima berlakunya kembali UUD 1945.

Setelah diadakan pemungutan suara sampai tiga kali, ternyata yang setuju kembali kepada UUD 1945 tidak mencapai *quorum* sebagaimana yang ditentukan oleh Pasal 137 UUDS 1950. Di samping itu juga sebagian besar anggota Konstituante menyatakan tidak mau menghadiri sidang-sidang Konstituante, sehingga Konstituante tidak mungkin lagi menyelesaikan tugas-tugasnya menggantikan Undang-Undang Dasar Sementara. Demikian juga halnya keadaan di tanah air yang sedemikian rupa, sehingga dikhawatirkan akan membahayakan kehidupan bangsa dan negara.²²

Dalam keadaan yang demikian itu, maka Presiden mengadakan pendekatan dengan pimpinan Angkatan Bersenjata, kepada pimpinan Parpol dan tokoh-tokoh masyarakat tentang maksud untuk kembali ke UUD 1945. Setelah itu baru dibuat Keputusan Presiden tentang Dekrit Kembali ke UUD 1945, yang dikenal dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Adapun Dekrit ini menyatakan bahwa:

1. Pembubaran Konstituante;
2. Penetapan Undang-Undang Dasar 1945 berlaku kembali untuk seluruh wilayah Republik Indonesia,

²² Rozikin Daman, *Hukum Tata Negara Suatu Pengantar*, hal. 134.

dan tidak berlakunya lagi Undang-Undang Dasar Sementara 1950;

3. Pembentukan MPRS dan DPAS dalam waktu yang sesingkat-singkatnya.

Sebenarnya apabila dilihat dari perkembangan pemerintahan dan ketatanegaraan, maka ada beberapa pertimbangan untuk kembali ke UUD 1945 yakni; pertama, beberapa pasal di dalam UUD 1945 dapat ditafsirkan sedemikian rupa hingga memberi tempat bagi perwakilan golongan-golongan fungsional; kedua, diberlakukannya UUD 1945 akan menghapus Konstituante yang dianggap sebagai forum pertentangan ideologis; ketiga, Pembukaan UUD 1945 mengandung pemikiran Pancasila; keempat, banyak di antara perwira, termasuk yang bergabung dengan pemberontak, mendukung UUD 1945 dan diharapkan dikembalikannya UUD 1945 tersebut akan meyakinkan perwira-perwira pemberontak bahwa wawasan anggota Angkatan Darat yang tampaknya berbeda-beda itu, pada hakikatnya sama, dan di samping itu akan mendorong mereka untuk mengakhiri pemberontakan tersebut.²³

Dengan dinyatakan berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945 dan tidak berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara 1950, maka mulai tanggal 5 Juli 1959 Undang-Undang Dasar 1945 dikembalikan fungsinya

²³ Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959* (Jakarta: Grafiti, 2001), hal. 314.

sebagai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, yang kemudian dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 1959.

Berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945 jelas sistem pemerintahan mengalami perubahan dari sistem pemerintahan parlementer kepada sistem pemerintahan presidensil. Hal ini dilatarbelakangi oleh sistem parlementer yang dipraktekkan di bawah UUDS 1950 ternyata tidak dapat memelihara stabilitas pemerintahan dan politik. Keadaan ini ditandai pula dengan oposisi di DPR yang senantiasa berusaha menggulingkan pemerintah, yang sebenarnya tidak cocok dengan kepribadian bangsa Indonesia.

Pemberlakuan sistem pemerintahan presidensil setelah kembali ke UUD 1945 ditandai dengan pembentukan kabinet baru berdasarkan Pasal 17 UUD 1945, yang menyebutkan bahwa Presiden dibantu oleh Menteri-menteri Negara (ayat 1), Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden (ayat 2). Kabinet baru yang dibentuk tersebut diberi nama “Kabinet Kerja” (Kabinet Kerja I), yang dilantik pada tanggal 10 Juli 1959.²⁴

Pelaksanaan sistem pemerintahan Presidensil ini juga ditandai dengan, Presiden di samping sebagai Kepala Negara juga sekaligus sebagai Kepala Pemerintahan (eksekutif), sebagaimana dibuktikan dalam Penjelasan UUD 1945. Di samping itu dinyatakan pula, bahwa Menteri

²⁴ Bibit Suprpto, *Perkembangan Kabinet dan Pemerintahan di Indonesia*, hal. 205.

Negara tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, tetapi bertanggungjawab kepada Presiden karena mereka adalah pembantu Presiden.

Adapun konsep yang dilontarkan oleh Presiden Soekarno dalam pelaksanaan pemerintahan sebagai pengganti dari demokrasi parlementer adalah konsep demokrasi terpimpin, demokrasi gotong-royong, yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan. Konsep ini dikemukakan oleh Presiden Soekarno pada masa setelah kembalinya ke Undang-Undang Dasar 1945 berdasarkan Dekrit Presiden, ternyata diterima sebagai pedoman dalam penyelenggaraan negara, bahkan pada Tahun 1965 dikukuhkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dengan Ketetapan Nomor VIII/MPRS/1965.²⁵

Dari gambaran tersebut terlihat bahwa inti dari paham demokrasi terpimpin adalah menyangkut soal pengambilan keputusan dalam setiap musyawarah lembaga-lembaga negara yang pada pokoknya berintikan musyawarah untuk mufakat tetapi bilamana hal itu tidak bisa tercapai, maka peluang bagi pimpinan untuk mengambil keputusan sesuai dengan kehendaknya sendiri sangat dimungkinkan.

Sehubungan dengan hal ini, maka dalam realita kehidupan ketatanegaraan dan politik yang berkembang pada masa demokrasi terpimpin jauh berbeda dengan apa

²⁵ Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur*, hal. 99.

yang sesungguhnya dikehendaki.²⁶ Pada masa ini, pribadi Presiden Soekarno telah berkembang menjadi suatu kekuatan yang menentukan kehidupan ketatanegaraan Indonesia, sehingga peranan Soekarno sangat dominan dalam menentukan kebijaksanaan pemerintahan.

Dengan terjadinya beberapa gejolak dalam masa Pemerintahan Orde Lama di bawah Presiden Soekarno, maka tonggak sejarah dan kepemimpinan beralih kepada masa Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto. Masa Orde Baru ini dimulai dari Tahun 1966, yaitu ditandai dengan dibubarkannya Partai Komunis Indonesia dan semua ormasnya, serta dinyatakan sebagai organisasi terlarang untuk seluruh wilayah Republik Indonesia. Kemudian disusul dengan tindakan menahan beberapa orang menteri, serta mengadakan perubahan terhadap kabinet dwikora.²⁷

Dengan dikeluarkannya Ketetapan MPRS Nomor IX/MPRS/1966 tentang Surat Perintah Presiden/Panglima Tertinggi ABRI/Pimpinan Besar Revolusi/ Mandataris MPRS RI, maka kekuasaan Presiden Soekarno tidak diakui lagi dan Soeharto sebagai pengemban Ketetapan MPRS No.IX/MPRS/1966 diberikan kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan negara dan ditugaskan secara khusus untuk membentuk kabinet.

²⁶ Alfian, *Komunikasi Politik dan Sistem Politik Indonesia* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1991), hal. 140.

²⁷ Moh. Tolchah Mansoer, *Pembahasan Beberapa Aspek Tentang Kekuasaan-Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia* (Jakarta: Pradnya Paramita, 1977), hal. 323.

Berdasarkan kewenangan yang telah ditetapkan dalam Ketetapan MPRS tersebut, pada tanggal 25 Juli 1966 diumumkan Susunan Kabinet Ampera dan kemudian disempurnakan/dirubah pada tanggal 11 Oktober 1967. Berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor XLI/MPRS/1968, pada tanggal 27 Maret 1968 diumumkan Kabinet Pembangunan untuk menggantikan Kabinet Ampera yang telah diumumkan sebelumnya.²⁸

Berkenaan dengan konsep demokrasi terpimpin yang dilaksanakan oleh Presiden Soekarno, maka dengan dikeluarkannya Ketetapan MPRS No.XXXVII/MPRS/1968, yang berisi pencabutan terhadap Tap MPRS No.VIII/MPRS/1965, dengan menyatakan bahwa pemberlakuan tentang pedoman pelaksanaan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, atau yang dikenal sebagai pedoman pelaksanaan demokrasi Pancasila.²⁹

Adapun sistem pemerintahan yang diterapkan pada masa Orde Baru pada prinsipnya melanjutkan sistem yang ada sebelumnya, yaitu sistem pemerintahan presidensial. Hal ini dipertahankan karena akan memperlancar jalannya pemerintahan, sebab parlemen tidak dapat menjatuhkan pemerintahan begitu saja. Dengan demikian

²⁸ Kotan Y. Stefanus, *Perkembangan Kekuasaan Pemerintahan Negara (Dimensi Pendekatan Politik Hukum Terhadap Kekuasaan Presiden Menurut Undang-Undang Dasar 1945)* (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 1998), hal. 63.

²⁹ Moh. Mahfud MD, *Dasar-Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia* (Jakarta: Rineka Cipta, 2001), hal. 100.

diharapkan bahwa pemerintahan dapat dipertahankan serta program-program pemerintahan yang direncanakan akan terwujud sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Penerapan sistem pemerintahan presidensil ini terlihat dari pelaksanaan pemerintahan, sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan Pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Kemudian Pasal 17 menyebutkan “Presiden dibantu oleh Menteri-menteri Negara (ayat 1), Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden (ayat 2), Menteri-menteri itu memimpin Departemen Pemerintahan”.

Selanjutnya dalam Penjelasan UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara dinyatakan pula, bahwa di samping Presiden adalah Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk undang-undang dan untuk menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Oleh karena itu Presiden harus bekerja bersama-sama dengan Dewan, akan tetapi Presiden tidak bertanggungjawab kepada Dewan, artinya kedudukan Presiden tidak tergantung dari pada Dewan. Dari kenyataan ini dapat dilihat bahwa sistem pemerintahan yang diberlakukan adalah sistem presidensil, karena Menteri-menteri Negara juga tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, tetapi mereka bertanggungjawab kepada Presiden.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka dengan naiknya Orde Baru ke panggung kekuasaan seolah-olah membawa angin segar karena komitmennya yang melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Pernyataan ini tergambar dari awal perjalanan Pemerintahan Orde Baru, yang menjalankan pemerintahan dengan penuh semangat konstitusionalisme, namun kenyataan ini hanya dapat berlangsung lebih kurang 3 (tiga) tahun yakni selama pemerintahan ini menyiapkan kebijakan baru melalui penyusunan undang-undang bidang politik, hukum dan sebagainya.³⁰

Kemudian sejak Tahun 1969 dan lebih-lebih lagi setelah Pemilihan Umum (Pemilu) Tahun 1971, pemerintahan Orde Baru dalam kekuasaannya menjadi sangat dominan dan kuat, sehingga menggeser kekuasaan lain pada posisi yang tidak seimbang (otoriter). Hal ini dipengaruhi oleh perkembangan kebijakan politik dan lemahnya kedudukan politik yang ada serta lemahnya ekonomi masyarakat golongan menengah ke bawah, sehingga kekuasaan pemerintah dapat menjadi besar dan mengatur segala segi kehidupan, pemerintahan dan ketatanegaraan.

Melihat kondisi yang telah berlangsung selama 32 tahun tersebut, maka melalui gerakan rakyat (yang dimotori oleh mahasiswa), yang disebut sebagai Gerakan Reformasi dapat meruntuhkan Rezim Orde Baru, dan

³⁰ Moh. Mahfud MD, *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara* (Yogyakarta: UII Press, 1999), hal. 5. Lihat pula Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia* (Jakarta: Rineka Cipta, 2000), hal. 137.

mencapai puncaknya pada tanggal 21 Mei 1998 ketika Presiden Soeharto tidak dapat lagi mengelak dari tuntutan untuk berhenti dari jabatannya sebagai Presiden.³¹ Dari kenyataannya ini dapat dikatakan bahwa kekuasaan pemerintahan negara pada masa Orde Baru telah dilaksanakan dengan semangat konstitusionalisme, namun sering lepas dari pengaturan UUD 1945.

5. Perubahan (Amandemen) Pertama, Kedua, Ketiga, dan Keempat UUD 1945

Sejak runtuhnya kekuasaan Orde baru dan bergulirnya reformasi, terasa banyak kekurangan dan perlunya penataan ulang terhadap penyelenggaraan negara dan roda pemerintahan. Tentunya perubahan ini tidak begitu saja dapat dilakukan dengan segera, tetapi memerlukan waktu dan pemikiran terutama untuk menyempurnakan kembali Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang menjadi pedoman dan acuan dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan Indonesia.

Gerakan reformasi akan bermuara pada terbangunnya tatanan negara yang demokratis, telah menjadi komitmen seluruh komponen bangsa pasca keruntuhan rezim Orde Baru yang otoriter. Reformasi juga telah membuka mata semua orang untuk segera mengadakan berbagai koreksi dan penyempurnaan di berbagai bidang dengan cepat, agar tidak kehilangan momentum.

³¹ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, hal. 138.

Langkah reformasi tidak boleh terhenti, jika langkah reformasi terhenti maka krisis multidimensional akan berlanjut dan membawa bangsa ke jurang kehancuran. Sehingga konstitusi merupakan alat yang dapat memandu perubahan tersebut. Oleh karena itu UUD 1945 yang dirasa sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman sudah saatnya dilakukan perubahan (amandemen), agar sesuai dengan alam reformasi yang dikehendaki.

Berkenaan dengan hal tersebut, maka yang menjadi tujuan dari suatu perubahan (amandemen) UUD adalah:³²

- a. Mengubah, menambah, mengurangi, atau memperbarui redaksi dan substansi konstitusi (sebagian atau seluruhnya), supaya sesuai dengan kondisi ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, serta kondisi pertahanan dan keamanan bangsa pada zamannya.
- b. Menjadikan UUD sebagai norma dasar perjuangan demokratisasi bangsa yang terus bergulir untuk mengembalikan paham konstitusionalisme, sehingga jaminan dan perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) dapat ditegakkan, anatomi kekuasaan tunduk pada hukum atau tampilnya supremasi hukum, dan terciptanya peradilan yang bebas.
- c. Untuk menghindari terjadinya pembaruan hukum atau reformasi hukum yang tambal sulam, sehingga proses dan mekanisme perubahan atau penciptaan

³² Tim Kajian Amandemen Fak. Hukum Universitas Brawijaya, *Amandemen UUD 1945 Antara Teks dan Konteks dalam Negara yang Sedang Berubah* (Jakarta: Sinar Grafika, 2000), hal. 5.

peraturan perundang-undangan yang baru sejalan dengan hukum dasarnya, yaitu konstitusi.

Gagasan tentang perubahan konstitusi sebenarnya telah dikemukakan oleh berbagai kalangan dan pakar hukum tata negara, karena berdasarkan sejarah memang beralasan bahwa pembuatnya memang membuat UUD 1945 dengan maksud sementara, dan dalam kenyataannya selama Indonesia menganut UUD 1945 tidak pernah menampilkan pemerintahan yang demokratis.³³

Dilihat dari sejarah pembuatan UUD 1945 sejak semula memang dimaksudkan bukan sebagai UUD yang permanen karena muatannya belum memuaskan sebagai konstitusi yang tertulis, unsur-unsur utama konstitusi yang membatasi kekuasaan dan memberikan perlindungan bagi HAM belum diatur secara ketat. Dalam pernyataan resmi Soekarno yang anggota inti BPUPKI dan juga tokoh sentral PPKI yang merancang dan kemudian mengesahkan UUD 1945 mengemukakan bahwa:

“Undang-undang Dasar dibuat sekarang ini, adalah Undang-Undang Dasar Sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan: ini adalah Undang-Undang Dasar kilat. Nanti kalau kita telah bernegara dalam suasana yang lebih tenteram, kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis Perwakilan rakyat yang dapat membuat Undang-Undang Dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna. Tuan-tuan tentu mengerti, bahwa ini adalah sekedar Undang-Undang Dasar Sementara, Undang-Undang

³³ Moh. Mahfud MD, *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*, hal. 49.

Dasar kilat, bahwa barangkali boleh dikatakan pula, inilah revolutiegrondwet.³⁴

Dari pernyataan tersebut di atas dapat diketahui, bahwa UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 itu memang memberi peluang kepada MPR untuk melakukan perubahan, sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 37 UUD 1945, yaitu sebagai berikut:

- (1) Untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir.
- (2) Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota yang hadir.

MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara yang diberi wewenang untuk melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945, dituntut untuk benar-benar dapat menyerap aspirasi yang berkembang dalam masyarakat dan sesuai dengan tuntutan perubahan itu sendiri, sehingga hasil yang diputuskan memang dapat memberikan kepuasan di semua kalangan dan lapisan tanpa memihak kepada kepentingan tertentu.

Oleh karena itu tata cara pembuatan dan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar, harus dilakukan dengan tata cara khusus yang berbeda dengan undang-undang

³⁴ Moh. Mahfud MD, *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*, hal. 51. Lihat pula Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara* (Yogyakarta: PSH Fak. Hukum UII, 1999), hal. 147.

biasa. Hal ini harus didasarkan kepada beberapa pertimbangan yaitu:

- a. UUD sebagai suatu hukum dasar, yang memuat pandangan dan cita-cita pembentukan negara yang perlu dijamin kelanggengannya.
- b. UUD merupakan *the supreme law of the land* yang harus dijunjung tinggi oleh setiap pelaksana negara maupun penduduk.
- c. Setiap perubahan harus benar-benar mencerminkan kebutuhan dan dikehendaki oleh rakyat.³⁵

Undang-Undang Dasar sebagai suatu hukum yang tertinggi dalam suatu negara harus dapat diterima oleh semua pihak, namun Undang-Undang Dasar tersebut tetap dapat diamandemen (dilakukan perubahan).³⁶ Apabila substansinya sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan dan tuntutan dalam masyarakat, sehingga perlu dilakukan perubahan agar roda kenegaraan dan pemerintahan dapat berjalan dengan baik sesuai dengan cita-cita bangsa dan negara.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka MPR telah melaksanakan kewenangannya untuk mengubah UUD 1945 melalui Perubahan Pertama, Kedua dan Ketiga. Kemudian juga akan disusul dengan Perubahan Keempat

³⁵ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu negara* (Bandung: Mandar Maju, 1995), hal. 8.

³⁶ Lawrence M. Friedman, *American Law An Introduction*, (Terj.) (Jakarta: Tatanusa, 2001), hal. 257.

pada Tahun 2002, sehingga paling lambat tahun 2004 naskah perubahan UUD 1945 sudah dapat disusun menjadi satu kesatuan naskah yang utuh.³⁷

Dalam Perubahan Pertama UUD 1945 yang ditetapkan pada tanggal 19 Oktober 1999, telah dilakukan perubahan terhadap 9 Pasal Undang-Undang Dasar, yaitu Pasal 5 ayat (1), Pasal 7, Pasal 9, Pasal 13 ayat (2), Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 20 dan Pasal 21. Kesembilan pasal tersebut mengatur 16 butir ketentuan baru, yaitu bab tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, Kementerian Negara, dan bab tentang Dewan Perwakilan Rakyat.

Perubahan Kedua ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 2000, yang mengubah sebanyak 25 pasal dan 59 butir ketentuan Undang-Undang Dasar, yaitu Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 19, Pasal 20 ayat (5), Pasal 20A, Pasal 22A, Pasal 22B, Pasal 25E, Pasal 26 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 27 ayat (3), Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28F, Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I, Pasal 28J, Pasal 30, Pasal 36A, Pasal 36B, dan Pasal 36C.

Adapun bab-bab yang diubah itu mencakup bab tentang Pemerintahan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat, Wilayah Negara, Warga Negara dan Penduduk, Hak Asasi Manusia, Pertahanan dan Keamanan, dan bab tentang Bendera, Bahasa, Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan.³⁸

³⁷ Jimly Asshiddiqie, Konsolidasi Materi Undang-Undang Dasar Republik Indonesia, *Makalah* Disampaikan pada Kuliah Pembukaan Magister (S2) Ilmu Hukum UII, Yogyakarta, 13 September 2001, hal. 6.

³⁸ Jimly Asshiddiqie, Konsolidasi Materi Undang-Undang Dasar Republik Indonesia, *Makalah*, hal. 4.

Sedangkan Perubahan Ketiga ditetapkan pada tanggal 9 Nopember 2001, dan telah melakukan perubahan terhadap 23 pasal dan 68 ayat (butir) ketentuan Undang-Undang Dasar, yaitu Pasal 1 ayat (2) dan (3), Pasal 3 ayat (1), (3) dan (4), Pasal 6 ayat (1) dan (2), Pasal 6A ayat (1), (2), (3) dan (5), Pasal 7A, Pasal 7B ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6) dan (7), Pasal 7C, Pasal 8 ayat (1) dan (2), Pasal 11 ayat (2) dan (3), Pasal 17 ayat (4), Pasal 22C ayat (1), (2), (3) dan (4), Pasal 22D ayat (1), (2), (3) dan (4), Pasal 22E ayat (1), (2), (3), (4), (5) dan (6), Pasal 23 ayat (1), (2) dan (3), Pasal 23A, Pasal 23C, Pasal 23E ayat (1), (2) dan (3), Pasal 23F ayat (1) dan (2), Pasal 23G ayat (1) dan (2), Pasal 24 ayat (1) dan (2), Pasal 24A ayat (1), (2), (3), (4) dan (5), Pasal 24B ayat (1), (2), (3) dan (4), Pasal 24C ayat (1), (2), (3), (4), (5) dan (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Perubahan tersebut menyangkut bab-bab tentang Bentuk dan Kedaulatan, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Kekuasaan Pemerintahan Negara, Kementerian Negara, penambahan Bab VIIA tentang Dewan Perwakilan Daerah, Bab VIIB tentang Pemilihan Umum, Hal Keuangan, Bab VIIIA tentang Badan Pemeriksa Keuangan dan tentang Kekuasaan Kehakiman.

Perubahan keempat disahkan pada Tanggal 10 Agustus 2002, dan telah melakukan perubahan terhadap Pasal 2 ayat (1), Pasal 3 ayat (3), Pasal 6A ayat (4), Pasal 11 ayat (1), Pasal 16, Pasal 23D, Pasal 31, Pasal 32, Pasal 33 ayat (4) dan ayat (5), Pasal 34, Pasal 37, Aturan Peralihan, dan Aturan Tambahan.

Hal ini dilakukan oleh MPR setelah mempelajari, menelaah, dan mempertimbangkan dengan seksama dan sungguh-sungguh hal-hal yang bersifat mendasar yang dihadapi oleh rakyat, bangsa dan negara, serta dengan menggunakan kewenangan sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Agenda perubahan tersebut juga dilanjutkan dengan Perubahan Keempat yang rancangannya sudah dipersiapkan oleh Badan Pekerja MPR. Materi yang dirancang untuk diubah mencakup pula ketentuan-ketentuan yang mendasar dalam UUD 1945, yaitu bab mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat, Kekuasaan Pemerintahan Negara, Dewan Pertimbangan Agung, Hal Keuangan, Penegakan Hukum, Agama, Pendidikan dan Kebudayaan, Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial, Perubahan Undang-Undang Dasar serta Aturan Peralihan.³⁹

Apabila dilihat dengan seksama, sebagian dari ketentuan-ketentuan yang diubah itu menyangkut materi yang bersifat teknis prosedural yang tidak mempengaruhi paradigma pemikiran Undang-Undang Dasar, tetapi sebagian lainnya bersifat sangat mendasar dan sangat mempengaruhi sistematika dan paradigma pemikiran hukum dasar, yang sudah seharusnya dipahami dalam konteks keseluruhan pokok pikiran yang tercermin dalam pasal-pasal lain dalam Undang-Undang Dasar yang tidak ikut diubah.

³⁹ Sekretariat Jenderal MPR RI, *Putusan Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2000*, hal. 109.

Selanjutnya mengenai sistem pemerintahan yang diberlakukan pada era reformasi dalam Perubahan Pertama, Kedua dan Ketiga masih menggunakan sistem pemerintahan presidensil sebagai kelanjutan dari sistem pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintahan sebelumnya, yaitu pada zaman Orde Baru. Hal ini dilatarbelakangi oleh konsep yang telah ada dalam UUD 1945, yaitu konsep pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan, sehingga dapat berlangsung sesuai dengan periodisasi yang telah ditentukan dalam UUD.

Di samping itu pemberlakuan sistem pemerintahan presidensil juga dapat dilihat dari pasal-pasal UUD 1945 yang telah mengalami perubahan (amandemen), yakni sebagai berikut:

Pasal 4 ayat (1) menyatakan, bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.

Pasal 6A ayat (1) menyebutkan, bahwa “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat” (Perubahan Ketiga).

Pasal 7 menyebutkan, bahwa “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan” (Perubahan Pertama).

Pasal 17 menyatakan bahwa: (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara, (2) Menteri-menteri itu

diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan (Perubahan Pertama).

Pasal 7C menyebutkan, bahwa “Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat” (dalam Perubahan Ketiga).

Pasal 2 ayat (1), “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”. (Perubahan Keempat).

Pasal 3 ayat (3), “Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar” (Perubahan Keempat).

Pasal 6A ayat (4), “Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden”.

Dari ketentuan-ketentuan pasal tersebut di atas dapat dilihat, bahwa dalam Perubahan (amandemen) Pertama, Kedua, Ketiga, dan Keempat UUD 1945 masih tetap mempergunakan sistem pemerintahan presidensil, karena di sini terlihat bahwa para menteri bertanggung-jawab kepada presiden tidak kepada parlemen, ditentukannya masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden, serta

Presiden tidak dapat membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.

Demikian juga sebaliknya, bahwa Dewan (parlemen) tidak dapat begitu saja menjatuhkan Presiden dan/atau Wakil Presiden, tetapi harus melalui mekanisme yang ditentukan oleh konstitusi, yaitu melalui usul yang dimintakan oleh Dewan kepada MPR. Apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

B. Format Ideal Sistem Pemerintahan yang Diinginkan oleh Konstitusi Indonesia Pada Masa yang Akan Datang

Indonesia sebagai suatu negara hukum harus memegang teguh ketentuan hukum dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal menjalankan roda kenegaraan dan pemerintahan, Indonesia senantiasa berpedoman kepada konstitusi atau Undang-Undang Dasar.

Konstitusi atau Undang-Undang Dasar sebagaimana yang disebutkan dalam Penjelasan tentang Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, adalah suatu hukum dasar yang tertulis dan menjadi sumber hukum bagi seluruh peraturan-peraturan yang diterbitkan dalam praktik bernegara. Sehingga konstitusi adalah berisi pokok-pokok aturan yang harus berkarakter tegas dan kokoh, karena memuat kandungan cita-cita hukum

(*rechtsidee*), yang merupakan hukum dasar dalam suatu negara.

Atas dasar konstitusi atau Undang-Undang Dasar itulah para penyelenggara negara menjalankan roda kenegaraan dan pemerintahan secara jujur dan konsekuen, dengan menjunjung nilai-nilai kesepakatan dan perjuangan bersama dalam rangka untuk mewujudkan suatu masyarakat yang adil dan makmur.

Sehubungan dengan hal ini, maka Indonesia sebagai negara hukum harus mampu melaksanakan asas-asas demokrasi dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Terutama dalam menata hubungan dan pembagian kekuasaan yang ada dalam negara, baik dalam supra struktur politik maupun dalam infra struktur politik.

Menurut Sri Soemantri, yang dimaksud dengan supra struktur politik adalah segala sesuatu yang bersangkutan dengan alat perlengkapan negara (legislatif, eksekutif dan yudikatif), termasuk segala hal yang berhubungan dengannya. Sedangkan infra struktur politik adalah struktur politik yang berada di bawah permukaan, yang meliputi komponen partai politik, golongan kepentingan, alat komunikasi politik, golongan penekan dan komponen tokoh politik.⁴⁰

Adapun cara kerja dan hubungan antara lembaga negara tersebut disebut dengan sisten pemerintahan negara. Dalam sistem pemerintahan itu dibicarakan

⁴⁰ Sri Soemantri M, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali, 1981), hal. 39.

bagaimana pembagian kekuasaan negara serta hubungan antara lembaga-lembaga negara yang menjalankan kekuasaan-kekuasaan negara itu, dalam rangka menjalankan kepentingan rakyat.⁴¹

Dalam negara-negara demokrasi sistem pemerintahan yang digunakan pada umumnya adalah sistem parlementer dan sistem presidensial. Namun di antara para ahli juga ada yang berpendapat, bahwa adanya variasi antara kedua sistem tersebut, karena disebabkan oleh situasi dan kondisi yang berbeda, sehingga melahirkan bentuk-bentuk quasi atau campuran antara kedua sistem pemerintahan itu. Tetapi menurut penulis yang lebih populer diterapkan di negara-negara yang menganut paham demokrasi adalah sistem parlementer dan sistem presidensial.

Sehubungan dengan hal tersebut, di Indonesia melalui penerapan konstitusi-konstitusinya telah menerapkan kedua sistem tersebut, dengan segala kekurangan dan kelebihanannya masing-masing. Pada prinsipnya sistem pemerintahan apapun yang diterapkan dalam suatu negara tetap mempunyai risiko yang harus dibayar oleh penyelenggara negara, karena memiliki berbagai kelemahan.

Adapun risiko yang terjadi bila menggunakan sistem pemerintahan parlementer adalah ambruknya kabinet karena adanya mosi tidak percaya dari parlemen, sebagaimana yang diterapkan di Indonesia pada awal kemerdekaan. Apalagi parlemen dan kabinet dibentuk melalui suatu koalisi, bila partai politik melepaskan dukungan

⁴¹ Soehino, *Ilmu Negara* (Yogyakarta: Liberty, 1986), hal. 173.

dan menarik menteri-menteri yang ada di kabinet, maka kabinet itu dengan sendirinya akan bubar.

Namun sistem parlementer juga mempunyai keuntungan, apabila dalam penyelenggaraan pemilu dimenangkan oleh salah satu partai secara mayoritas. Dengan munculnya partai mayoritas dalam parlemen memungkinkan terjadinya stabilitas pemerintahan. Hal ini disebabkan karena eksekutif dan legislatif (parlemen) berasal dari partai politik yang sama. Dalam hal ini bisa saja terjadi bahwa anggota parlemen juga merupakan anggota kabinet.

Sedangkan pada sistem pemerintahan presidensial, risiko yang terjadi adalah adanya fungsi rangkap peran presiden sebagai kepala pemerintahan dan sekaligus sebagai kepala negara. Keadaan ini dapat menjadi tidak jelas antara tindakan presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Jika hal ini terjadi maka posisi presiden akan sangat kuat dan menjadi posisi sentral sebagaimana yang terjadi di Indonesia pada masa Orde Baru.

Apabila negara yang menggunakan sistem pemerintahan presidensial dapat dibarengi dengan menerapkan konsep pemisahan kekuasaan dalam menyelenggarakan negara, maka pemerintahan akan berlangsung lebih terjamin. Kemudian didukung pula dengan masa jabatan presiden yang jelas, sehingga sangat kecil kemungkinan presiden yang dijatuhkan oleh legislatif, sebab dalam sistem presidensial parlemen tidak mempunyai kewenangan memberhentikan presiden. Di samping itu sistem presidensial juga memberikan jaminan penuh terhadap

suksesi kepemimpinan secara teratur sesuai priodesasi yang ditentukan dalam konstitusi.

Di Indonesia kedua sistem tersebut sudah dilaksanakan dengan segala kelemahannya. Sehingga tatanan negara yang dibangun tidak berjalan mulus, yang berakibat pada penyelenggaraan negara yang jatuh-bangun, bahkan akhirnya harus dibayar mahal dengan hancurnya sebuah tatanan negara.

Sistem pemerintahan parlementer yang diberlakukan di Indonesia pada awal kemerdekaan, kemudian dilanjutkan setelah Pemilu Tahun 1955 tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan. Pemilu Tahun 1955 yang dilaksanakan secara demokratis ternyata tidak mampu membangun tatanan yang kuat, melainkan terjadi suatu pemerintahan yang goyah, sehingga tidak mampu menjalankan program-program pemerintahan.

Sistem pemerintahan parlementer tersebut harus diakhiri dengan suatu keputusan politik yang sangat monumental, yakni dikeluarkannya Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 oleh Presiden Soekarno, yang memberlakukan kembali UUD 1945 serta membubarkan Konstituante, dan dibarengi dengan doktrin Demokrasi Terpimpin. Dengan terjadinya peristiwa ini maka sistem pemerintahan parlementer beralih kepada sistem pemerintahan presidensial.

Pada awalnya demokrasi terpimpin mempunyai niat untuk memperbaiki sistem ketatanegaraan yang hancur, yaitu pada saat sistem pemerintahan parlementer yang sangat liberal itu diberlakukan. Presiden Soekarno pada

waktu itu beranggapan bahwa tidak berjalannya pemerintahan, karena Partai Politik (Parpol) hanya mengurus kepentingan partainya saja, sehingga Soekarno melakukan pembubaran terhadap beberapa parpol yang ada.

Ternyata pemerintahan demokrasi dipimpin lebih buruk dari yang sebelumnya. Hal ini disebabkan karena sikap otoriter dan sentralistik dari Presiden, sehingga semua keputusan harus ditentukan oleh Presiden sendiri. Lebih parah lagi bahwa pada masa ini terjadi penyimpangan konstitusi secara nyata. Akhirnya pemerintahan yang dipimpin harus jatuh setelah terjadinya peristiwa Gerakan 30 September Partai Komunis Indonesia (PKI) Tahun 1965.

Sebenarnya pada saat pergantian rezim dari Orde Lama kepada Orde Baru merupakan kesempatan untuk melakukan koreksi dan reformasi, setelah pada masa Orde Lama terjadi penyimpangan terhadap konstitusi. Namun pada masa Orde Baru (Pemerintahan Presiden Soeharto) justru hukum dimanfaatkan untuk melegalisasi segala kebijakan yang diambil pada waktu itu. Selama 32 tahun kekuasaan Orde Baru menjalankan roda pemerintahan dengan sistem presidensial, ternyata demokrasi juga tidak berjalan dan yang terjadi adalah pemusatan kekuasaan di tangan presiden. Melihat kenyataan ini maka tuntutan reformasi bergema di seluruh tanah air, sehingga dapat melengserkan Presiden Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998.

Terpulang dari kegagalan penerapan sistem pemerintahan tersebut, menurut penulis format ideal sistem pemerintahan yang diinginkan oleh konstitusi (UUD) Indonesia pada masa yang akan datang, tetap menggunakan sistem pemerintahan presidensil. Adapun alasan penulis menyatakan hal ini adalah sebagai berikut:

Pertama, Melihat kepada kenyataan yang terjadi pada masa awal kemerdekaan yang menerapkan sistem pemerintahan parlementer, ternyata kabinet yang dibangun jatuh-bangun sehingga sering terjadi pergantian kabinet. Hal ini disebabkan karena sistem pemerintahan parlementer ini muncul dari paham demokrasi liberal yang lebih menonjolkan prinsip individualisme, yang dapat membuat pemerintahan tidak stabil. Kondisi ini memang tidak sesuai dengan keadaan dan kebudayaan bangsa Indonesia yang senantiasa menjunjung tinggi nilai-nilai kekeluargaan dan kebersamaan. Oleh karena itu sistem pemerintahan presidensil menurut penulis dapat menghapus kelemahan yang ada pada sistem parlementer, karena pada sistem presidensil dapat menjamin pemerintahan yang stabil, sebab Presiden dan para menteri tidak tergantung kepada parlemen, sehingga pemerintahan diberi kepercayaan untuk memegang kekuasaan sesuai dengan periodisasi yang telah ditentukan dalam konstitusi (UUD).

Kedua, Dalam sistem pemerintahan presidensil pertanggungjawaban pemerintahan ada di tangan Kepala Negara (Presiden). Di sini tugas presiden merangkap, baik sebagai Kepala Negara maupun sebagai Kepala Pemerin-

tahan, dengan demikian para menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dan sekaligus bertanggung-jawab kepadanya. Dalam hal ini parlemen tidak berhak untuk membubarkan kementerian negara, sehingga pemerintahan dapat dilaksanakan dengan stabil sesuai dengan UUD.

Alasan penulis tersebut di atas juga didukung oleh adanya Perubahan (Amandemen) Pertama, Kedua dan Ketiga serta dilanjutkan dengan Perubahan Keempat pada Tahun 2002 terhadap UUD 1945.

Dalam perubahan pasal-pasal UUD 1945 telah tergambar adanya pembatasan kekuasaan eksekutif (Presiden), terutama dalam menentukan kebijakan pemerintahan yang ada hubungannya dengan rakyat harus mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 6A Perubahan ketiga UUD 1945 menyatakan, bahwa "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat". Konsep ini merupakan ciri dari pelaksanaan sistem pemerintahan presidensil, dimana Presiden bertanggungjawab langsung dengan pemilihnya.

Pasal 7 Perubahan Pertama UUD 1945 menyebutkan, bahwa "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan". Di sini terlihat adanya pembatasan terhadap kekuasaan Presiden dan Wakil Presiden, sehubungan dengan kedudukannya dalam sistem presidensil sangat kuat sesuai dengan kebutuhan untuk menjamin stabilitas

pemerintahan, maka perlu ditentukan bahwa masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden lima tahunan dan tidak boleh dijabat oleh orang yang sama lebih dari dua masa jabatan.

Pasal 7C Perubahan Ketiga UUD 1945 menyatakan, bahwa “Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat”. Demikian juga sebaliknya bahwa Dewan (parlemen) tidak dapat mencopot Presiden dari jabatannya. Oleh karena kedudukan mereka adalah sejajar dan seimbang, di sini yang perlu dilakukan adalah sistem *check and balance* karena dalam sistem presidensil ketergantungan antara eksekutif (Presiden) dan legislatif (Parlemen) sangat nyata dalam pemerintahan.

Dalam Pasal 17 Perubahan Pertama UUD 1945 menyatakan, bahwa “Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara (ayat 1), Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden (ayat 2), Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan (ayat 3)”. Di sini terlihat bahwa Menteri bertanggungjawab kepada Presiden dan tidak bertanggungjawab kepada Dewan (Parlemen). Namun demikian Presiden juga harus memperhatikan pendapat Dewan dalam mengangkat dan memberhentikan Menteri, karena posisi strategis Menteri dalam pemerintahan yang mempunyai hubungan dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

Selanjutnya untuk membatasi kekuasaan Presiden agar tidak menjadi sewenang-wenang, maka dalam Perubahan (Amandemen) UUD 1945 tersebut juga ditentukan

mengenai independensi lembaga-lembaga yang menjadi cabang dari eksekutif.

Adapun lembaga-lembaga eksekutif tersebut adalah Bank Indonesia sebagai Bank Sentral, Kepolisian Negara dan Kejaksaan Agung sebagai aparaturnya penegakan hukum, dan Tentara Nasional Indonesia sebagai aparaturnya pertahanan negara. Meskipun keempat lembaga tersebut berada dalam lingkungan kekuasaan eksekutif, tetapi dalam menjalankan tugas utamanya tidak boleh dipengaruhi oleh kepentingan politik pribadi Presiden. Oleh karena itu semua kebijakan yang menyangkut lembaga eksekutif tersebut, maka Presiden harus mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat.

Berkenaan dengan gambaran di atas, maka jelas bahwa format ideal sistem pemerintahan yang diinginkan oleh konstitusi Indonesia pada masa yang akan datang, adalah sistem pemerintahan presidensial. Hal ini juga didukung oleh komitmen politik yang ada di MPR, yang menyatakan bahwa Perubahan terhadap UUD 1945 harus dilaksanakan. Namun yang harus dipertahankan adalah kelestarian dari Pembukaan UUD 1945, karena berisi perjanjian luhur dari para pendiri negara, kemudian tetap dalam bingkai Negara Kesatuan serta penerapan sistem pemerintahan presidensial.

BAB V

PENUTUP

Berdasarkan kajian yang dikemukakan di atas, maka kesimpulannya adalah:

1. Latar belakang penetapan sistem pemerintahan Indonesia dapat dilihat pada masing-masing penerapan konstitusi (UUD), yaitu:
 - a. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) pertama ditentukan oleh para pendiri negara bahwa sistem pemerintahan yang dianut adalah sistem presidensil. Hal ini dilatar belakangi oleh penolakan terhadap sistem parlementer, yang merupakan aliran pikiran demokrasi liberal dengan paham individualisme, sehingga tidak sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia yang mempunyai sifat kekeluargaan. Oleh karena itu maka sistem pemerintahan yang sesuai adalah presidensil, yang memberikan kepercayaan kepada Kepala Negara untuk

- memegang kekuasaan dan tidak tergantung kepada kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat.
- b. Dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 (Konstitusi RIS 1949) ditentukan bahwa bentuk negara kesatuan berubah menjadi negara federal, maka sistem pemerintahan mengalami perubahan dari presidensil menjadi parlementer. Hal ini sebagai akibat dari sistem ketatanegaraan yang terjadi sebelumnya, yaitu berdasarkan Maklumat Presiden tanggal 14 Nopember 1945, dimana kabinet presidensil di bawah pimpinan Presiden Soekarno meletakkan jabatan dan diganti dengan kabinet baru yang dipimpin oleh Perdana Menteri Sutan Syahrir, dengan melakukan perubahan pertanggungjawaban menteri kepada parlemen. Sebagai kelanjutan dari sistem ini maka Konstitusi RIS juga mempergunakan sistem pertanggungjawaban menteri atau sistem parlementer.
 - c. Dalam Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950) ditentukan bahwa sistem pemerintahan yang dianut adalah sistem pemerintahan parlementer. Hal ini juga merupakan kelanjutna dari sistem yang dianut dalam Konstitusi RIS 1949, dengan sistem pertanggungjawaban Dewan Menteri kepada Parlemen, sedangkan Presiden hanya merupakan Kepala Negara, dan bukan sebagai Kepala Pemerintahan.
 - d. Dalam pemberlakuan UUD 1945 kedua (setelah Dekrit presiden 5 Juli 1959) samapai dengan keruntuhan

Orde Baru ditentukan bahwa sistem pemerintahan yang berlaku adalah sistem pemerintahan presidensial. Hal ini dilatarbelakangi oleh sistem parlementer yang dipraktekkan sebelumnya ternyata tidak dapat memelihara stabilitas pemerintahan dan politik. Keadaan ini ditandai pula dengan oposisi di DPR yang senantiasa berusaha menggulingkan pemerintah, yang sebenarnya tidak sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia.

- e. Dalam perubahan (amandemen) Pertama, Kedua, Ketiga, dan Keempat UUD 1945 masih terlihat bahwa sistem pemerintahan yang diberlakukan adalah sistem presidensial, sebagai kelanjutan dari sistem pemerintahan yang dilaksanakan pada masa Orde Baru. Hal ini dilatarbelakangi oleh oleh konsep yang telah ada dalam UUD 1945, yaitu konsep pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan, sehingga pelaksanaan pemerintahan dapat berjalan secara stabil sesuai dengan periodisasi yang ditentukan dalam konstitusi (UUD).
2. Format ideal sistem pemerintahan yang diinginkan oleh konstitusi Indonesia pada masa yang akan datang tetap menggunakan sistem pemerintahan presidensial, karena lebih sesuai dengan kondisi bangsa Indonesia dengan asas kekeluargaannya. Di samping itu sistem pemerintahan presidensial juga dapat menjamin pemerintahan yang stabil, karena Presiden dan Menteri tidak tergantung kepada parlemen, sehingga pemerintahan diberi kepercayaan untuk memegang kekuasaan sesuai

dengan jangka waktu yang ditentukan dalam konstitusi (UUD). Selanjutnya dalam perubahan Pertama, Kedua dan Ketiga juga terlihat bahwa sistem pemerintahan tetap pada sistem presidensil, antara lain ditegaskannya pembatasan kekuasaan eksekutif, yaitu presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat. Kemudian juga dituangkannya mengenai pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat dan lain-lain, yang menunjukkan kepada ciri sistem pemerintahan presidensil.

DAFTAR PUSTAKA

- Abul A'la al Maududi. *Hukum dan Konstitusi, Sistem Politik Islam*. Bandung: Mizan, 1990.
- Adnan Buyung Nasution. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*. Jakarta: Grafiti, 2001.
- A.Hamid S. Attamimi. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Disertasi*. Jakarta: UI, 1990.
- Aidul Fitriciada Azhari. *Sistem Pengambilan Keputusan Demokratis Menurut Konstitusi*. Surakarta: Muhammadiyah University, 2000.
- Alfian. *Komunikasi Politik dan Sistem Politik Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1991.
- Azhary. *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*. Jakarta: UI-Press, 1995.
- Bibit Suprpto. *Perkembangan Kabinet dan Pemerintahan di Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985.

- Bagir Manan. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: PSH Fakultas Hukum UII, 2001.
- Bagir Manan. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*. Bandung: Mandar Maju, 1995.
- Bagir Manan. *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: PSH UII dan Gama Media, 1999.
- Bagir Manan. *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*. Jakarta: Gama Media Pratama, 1996.
- Bambang Sunggono. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1998.
- Bintan R. Saragih (penyunting). *Ketatanegaraan Indonesia dalam Kehidupan Politik di Indonesia*, cet.1. Jakarta: Sinar Harapan, 1993.
- Bintan R. Saragih (penyunting). *Sistem Pemerintahan dan Lembaga Perwakilan di Indonesia*. Jakarta: Perintis Press, 1985
- Chairul Anwar. *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*. Jakarta: CV. Novindo Pustaka Mandiri, 1999.
- C.F. Strong. *Modern Political Constitutions*. London: ELBS and Sidgwich and Jackson limited, 1966.
- C.S.T.Kansil. *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 1989.
- C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil. *Konstitusi-Konstitusi Indonesia Tahun 1945-2000*. Jakarta: Pustaka Sinar harapan, 2001.

- Dahlan Thaib. *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*. Yogyakarta: Liberty, 2000.
- Dahlan Thaib. *Pancasila Yuridis Ketatanegaraan*, Edisi Revisi. Yogyakarta: UPP-AMPYKPN, 1994.
- Dahlan Thaib. *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*. Yogyakarta: Liberty, 1998.
- Dahlan Thaib. *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, 1994.
- Dahlan Thaib dkk., *Teori Hukum dan Konstitusi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1999.
- Diponolo. *Ilmu Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986.
- F. Isjwara. *Pengantar Ilmu Politik*. Bandung: Bina Cipta, 1978.
- Harun Al-Rasyid. *Hubungan Antara Presiden dan Majelis Permusyawaratan Rakyat*. Jakarta: Balai Buku, Ikhtiar, 1966.
- Ibrahim R. *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995.
- Ismail Suny. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Cet. VI. Jakarta: Aksara Baru, 1986.
- Ismail Suny. *Pembagian Kekuasaan Negara*. Jakarta: Aksara Baru, 1985.
- Ismail Suny. *Mekanisme Demokrasi Pancasila*. Jakarta: Aksara Baru, 1984.

- Jimly Asshiddiqie. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994.
- J.J. Von Schmid. *Ahli-ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum*, dalam R. Wiratno (terj). Jakarta: PT. Pembangunan, 1965.
- Joeniarto. *Selayang Pandang Tentang Hukum Tata Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, 1989.
- Kotan Y. Stefanus. *Perkembangan Kekuasaan Pemerintahan, Dimensi Pendekatan Politik Hukum Terhadap Kekuasaan Presiden Menurut UUD 1945*. Yogyakarta: Atmajaya, 1998.
- Lawrence M. Friedman. *American Law An Introduction*, (Terj). Jakarta: Tatanusa, 2001.
- Maurice Duverger. *Teori dan Praktek Tata Negara*. Jakarta: Pustaka Rakyat, 1961.
- Miriam Budiardjo. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997.
- Moh. Kurnardi dan Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, 1983.
- Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih. *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945*. Jakarta: Gramedia, 1983.
- Moh. Mahfud MD. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: LP3ES, 1998.

- Moh. Mahfud MD. *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*. Yogyakarta: UII Press, 1999.
- Moh. Mahfud MD. *Dasar-Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta, 2001.
- Moh. Mahfud MD. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta, 2000.
- Moh. Tolchah Mansoer. *Pembahasan Beberapa Aspek Tentang Kekuasaan-Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1977.
- Muhammad Ridwan Indra. *Kedudukan Lembaga-Lembaga Negara dan Hak Menguji Menurut Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Sinar Grafika, 1987.
- Ni'matul Huda. *Hukum Tata Negara*. Yogyakarta: PSH FH UII, 1999.
- Padmo Wahjono. *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa ini*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984.
- Rozikin Daman. *Hukum Tata Negara (Suatu Pengantar)*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1993.
- S.F. Marbun dkk (penyunting). *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press, 2001.
- Soehino. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty, 1986.
- Soehino. *Hukum Tatanegara Sifat Serta Tata Cara Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*. Yogyakarta: Liberty, 1994.

- Sri Hardiman. *Kembali ke UUD 1945 Mengantar Perjuangan Pembebasan Irian Barat ke Wilayah Republik Indonesia*. Jakarta: Grasindo, 1995.
- Sri Soemantri M. *Persepsi Terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang Tubuh UUD 1945*. Bandung: Alumni, 1987.
- Sri Soemantri M. *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1989.
- Sri Soemantri M. *Sistem Pemerintahan Negara-Negara Asean*. Bandung: Tarsito, 1986.
- Sri Soemantri M. *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali, 1981.
- Sri Soemantri M. *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni, 1992.
- Sri Soemantri M. *Pidato Pengukuhan Guru Besar*. Bandung: Unpad, 1987.
- Tim Kajian Amandemen FH Unibraw. *Amandemen UUD 1945 Antara Teks dan Konteks dalam Negara yang Sedang Berubah*. Jakarta: Sinar Grafika, 2000.
- T. Isjwara. *Pengantar Ilmu Politik*. Bandung: Bina Cipta, 1978.
- Usep Ranawidjaya. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.
- Wirjono Prodjodikoro. *Asas-asas Ilmu Negara, Hukum dan Politik*. Jakarta: Eresco, 1991.

BIODATA PENULIS

Firdaus, SH.MH, lahir di Dumai tanggal 2 Oktober 1966. Tahun 1991 meraih gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Riau (UIR). Tahun 2002 meraih gelar Magister Hukum dari Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta. Sejak Tahun 1994 menjadi dosen tetap pada Fakultas Syariah IAIN Susqa, yang saat ini berubah menjadi Fakultas Syariah dan Hukum UIN Suska Riau, mengampu Mata Kuliah Hukum Pidana, Tindak Pidana Korupsi, Hukum Acara Pidana, dan Negara Hukum dan Demokrasi. Saat ini menjabat sebagai Ketua Program Studi Ilmu Hukum pada Fakultas Syariah dan Hukum UIN Suska Riau, periode (2018-2022). Sejak Tahun 2000 aktif melaksanakan penelitian dan pengabdian masyarakat, dan sampai saat ini sudah mencapai pangkat Lektor Kepala (IV/b).

